

# **DOCUMENTI**

## **IAI**

### **QUINDICI PUNTI PER LA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA**

*di Ettore Greco, Tommaso Padoa-Schioppa, Stefano Silvestri*

Documento preparato nell'ambito del convegno su "Europa oltre la crisi: quindici punti per la politica europea dell'Italia" in occasione del 40° Anniversario della fondazione dell'Istituto Affari Internazionali  
*Roma, 23-24 gennaio 2006*

IAI0601

**ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI**



*Istituto Affari Internazionali*

*Conferenza internazionale*

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

*di*

*Ettore Greco,  
Tommaso Padoa-Schioppa,  
Stefano Silvestri*

*Roma, Palazzo Marini, 23-24 gennaio 2006*

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

## SINTESI DEL DOCUMENTO <sup>1</sup>

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

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Coordinamento scientifico a cura di Raffaello Matarazzo

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

*L'intento è di contribuire – per i tre grandi campi delle questioni economiche e sociali, della proiezione esterna e di sicurezza, della riforma istituzionale dell'Unione – al formarsi di un consenso sui punti su cui sarebbe interesse dell'Italia (e delle stesse forze politiche tra loro in competizione) mantenere una continuità d'impostazione. Il presupposto è che in ogni altra questione della politica europea sarebbe invece non solo naturale ma anche auspicabile che i programmi delle due coalizioni si differenzino. L'obiettivo è fare del documento IAI, eventualmente di una sua edizione riveduta alla luce del dibattito svoltosi al Convegno, una sorta di vademecum che i politici possano giudicare utile consultare durante la campagna elettorale e nella preparazione dei programmi da presentare agli elettori.*

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

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

## **I. QUESTIONI ECONOMICHE E SOCIALI**

- 1. Consolidare la nostra partecipazione all'euro.** *Non si tratta solo di smetterla con le parole in libertà, di lamentare il nostro ingresso nell'euro o addirittura di ventilare un'uscita. Occorre soprattutto una più forte presa di coscienza delle scelte di fondo che l'economia e la politica economica debbono effettuare affinché l'Italia adatti il proprio modello di sviluppo alla competizione nel mercato unico e nell'economia globalizzata.*
- 2. Osservare la disciplina di bilancio.** *L'alto debito pubblico e le condizioni di oggettiva fragilità delle finanze pubbliche richiedono una correzione strutturale che si può realizzare solo in un arco di tempo più lungo di una sola legislatura. In quanto scelta obbligata per qualunque futuro governo, un'applicazione rigorosa del Patto è un elemento bipartisan della nostra politica economica. Partisan possono essere, ed è opportuno che siano, le scelte che riguardano dimensioni e struttura di spese ed entrate.*
- 3. Completare il mercato unico.** *Dal completamento del mercato unico europeo anche nei settori dei servizi e delle utilities, l'economia italiana ha da guadagnare più di*

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

4. **Sviluppare il bilancio comunitario.** *L'Italia, essendo in una posizione meno condizionata da schieramenti predefiniti, è meglio piazzata per lanciare al momento opportuno un'iniziativa di progressivo superamento della logica del "giusto ritorno". L'ambizione è di fare del bilancio uno strumento chiave nel rilancio di una strategia europea di crescita – come recentemente proposto dal Rapporto Sapir.*
5. **Far crescere l'Eurogruppo.** *L'Italia ha interesse ad un rafforzamento dell'Eurogruppo sia nel suo ruolo interno (più forte coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro) sia in quello internazionale (rappresentanza adeguata della zona dell'euro verso la 'voce unica' nel G7, G20, e nelle istituzioni di Bretton Woods). A livello istituzionale, questo potrebbe sfociare in una 'cooperazione rafforzata' fra i paesi dell'area dell'euro, con conseguenze politiche positive di carattere generale.*

## **II. PROIEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA**

6. **Promuovere il multilateralismo e il ruolo dell'UE.** *Il ruolo internazionale dell'Italia può crescere solo di pari passo con il rafforzamento delle grandi organizzazioni multilaterali e dell'Unione europea. Va respinta la recente ripresa di un approccio "nazionalista" che tenta di ovviare alle debolezze del paese cercando rinforzi in alleanze preferenziali con potenze esterne (come gli Stati Uniti). È interesse dell'Italia promuovere una politica comune europea nelle sedi multilaterali (Osce, Onu, Fmi, Banca Mondiale, eccetera) che rafforzi il profilo internazionale dell'Unione e limiti tendenze nazionaliste insorgenti al suo interno.*
7. **Riequilibrare l'allargamento dell'Unione.** *L'allargamento ha sbilanciato l'UE verso Nord e verso Est. È interesse forte del nostro Paese che si completi l'allargamento verso Sud e che vengano rafforzate le politiche di vicinato nei confronti del Medio Oriente allargato e dell'Africa. In questo quadro vanno sviluppati strumenti di cooperazione più efficaci con i paesi vicini ed allo stesso tempo vanno tenuti fermi i criteri politici dell'Unione: quando ci si indirizza verso aree di potenziali conflitti etnici o nazionalistici (quali i paesi dell'ex Jugoslavia, la Moldova, il Caucaso, ecc.) è necessario impedire che quelle logiche conflittuali vengano importate all'interno dell'Unione.*
8. **Aumentare la sicurezza nelle aree circostanti l'Unione.** *È interesse dell'Italia mantenere alto l'impegno dell'Unione europea nella ricerca della stabilità della sicurezza in aree quali il Golfo, il bacino del Caspio e l'Africa mediterranea. Queste regioni hanno un ruolo chiave non solo nell'ambito degli approvvigionamenti energetici, ma anche sul fronte della lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata e del controllo dei flussi migratori illegali: è interesse dell'Italia promuovere la creazione di una larga area extraeuropea di cooperazione e di controllo, che va*

*definita a livello europeo per accordarla con le politiche comuni di sicurezza e lotta alla criminalità.*

9. ***Sostenere e specializzare la difesa italiana.*** *È necessario combattere il rischio di un declassamento dell'Italia nel campo della difesa e della sicurezza europea, cui il Paese è esposto a causa della difficile situazione economica e della pesante riduzione del bilancio della Difesa verificatasi negli ultimi cinque anni. Per l'industria italiana della difesa è necessaria un'iniziativa politica volta a valorizzare le nicchie di eccellenza nazionali in un coerente quadro di integrazione europea. L'Italia dovrebbe far proseguire il processo di integrazione militare in un'ottica di specializzazione, abbandonando aree tecnologiche dove i nostri partner possono fornire prodotti più maturi e ottenendo di converso l'adozione da parte degli altri paesi dell'Unione dei prodotti italiani più validi.*
10. ***Integrare la sicurezza e la difesa europea.*** *Lo strumento militare non può più essere pensato come disgiunto da altri strumenti di sicurezza e civili. Ciò significa superare, a livello europeo, l'attuale distinzione tra impegni e spese "per la difesa" e "per la sicurezza" e ripensare gli strumenti militari europei in costituzione in funzione di una maggiore integrazione civile/militare. È interesse dell'Italia promuovere un complessivo ripensamento e un avanzato dibattito europeo su questi temi, sino all'elaborazione di un nuovo "modello" che non potrà più essere solo "di difesa", ma "di difesa, sicurezza e peace-building".*

### **III. RIFORMA ISTITUZIONALE**

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

12. **Rafforzare la democrazia europea.** Per il rilancio delle riforme istituzionali è indispensabile un impulso esterno all'ambito intergovernativo, che potrà essere fornito solo dal Parlamento Europeo. In primo luogo esso è la più forte espressione della democrazia europea. Inoltre la Commissione ha rinunciato a svolgere un ruolo propulsivo, mentre manca un collegamento fra i Parlamenti nazionali, anche fra quelli dove si registra una larga maggioranza favorevole alla riforma. Sarà importante che i paesi più favorevoli e più interessati alla riforma, come l'Italia, si adoperino perché le eventuali iniziative del Parlamento Europeo trovino appoggio e siano recepite a livello intergovernativo. In occasione delle prossime elezioni del Parlamento europeo (2009) il nuovo trattato potrebbe essere sottoposto al vaglio degli elettori in un referendum europeo che coinvolga tutti i paesi membri.
13. **Favorire i progressi pragmatici.** L'applicazione informale di alcune disposizioni del trattato è da favorire, soprattutto nel campo della politica estera e di difesa, pur ponendo costante attenzione all'impatto che alcuni cambiamenti, soprattutto quelli che coinvolgono la sfera istituzionale, possono avere sul complessivo assetto costituzionale dell'Unione.
14. **Appoggiare le avanguardie e farne parte.** La creazione e il consolidamento di "gruppi di avanguardia", sia all'interno che all'esterno del contesto UE, può dare un impulso importante non solo al processo di integrazione, ma allo stesso processo di riforma. Un nucleo incentrato sui paesi dell'euro potrebbe svolgere questo ruolo in modo particolarmente efficace.
15. **Essere l'alleato di chi vuol far avanzare l'Europa.** È interesse dell'Italia evitare la formazione di assi preferenziali o direttori e appoggiare chi, di volta in volta, si adopera con maggior forza per il rafforzamento della costruzione europea: politiche comuni, quadro istituzionale forte, chiara base democratica. Seguendo questa linea l'Italia può continuare a cogliere importanti successi nel negoziato europeo. Oggi è probabile che si apra una fase in cui la convergenza tra Italia e Germania, che già più volte in passato si è rivelata proficua in materia istituzionale, potrebbe costituire la base di rilancio dell'Unione.
-

## 1. QUESTIONI ECONOMICHE E SOCIALI

### 1.1 L'agenda europea

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

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

Stabilità e crescita sono connesse, anche se talora disgiunte. Negli anni Ottanta e Novanta lo sforzo verso la stabilità fu motivato anche dal convincimento - radicato sia nella teoria economica che nell'esperienza storica recente - che essa fosse un requisito essenziale per sfruttare appieno il potenziale di crescita dell'economia. Oggi, la prolungata stagnazione rivela una debolezza della crescita potenziale e suggerisce che i problemi di fondo sono di tipo strutturale, quindi non curabili con politiche espansive che sacrificino la stabilità macroeconomica. Guardando al medio/lungo periodo, è chiaro che solo ponendosi su un sentiero di più elevata crescita potenziale l'Europa potrà conciliare il mantenimento del suo modello sociale con la stabilità macroeconomica, in particolare con la sostenibilità della finanza pubblica. Nell'immediato, l'attenzione sul tema della stabilità sarà tenuta viva anche dalla difficoltà di stare nei limiti fissati dal Patto di stabilità.

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

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

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

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

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

**L'agenda sociale europea.** Una serie di circostanze ha riportato la questione sociale nel dibattito europeo. Tra queste, la critica di 'ultraliberismo' mossa al Trattato costituzionale da alcuni fautori del 'no' al referendum francese, il disagio sociale sottostante la crisi dei Paesi Bassi e i disordini nelle periferie francesi, il timore che le tanto invocate riforme strutturali significhino smantellamento del *welfare state*, la concorrenza di economie - come quelle asiatiche - dove la protezione del lavoro è minima. È probabilmente diffusa l'accettazione del principio secondo il quale mercato e sviluppo sono maggiormente di pertinenza dell'Unione, mentre solidarietà e assistenza sono maggiormente nazionali. 'Maggiormente', tuttavia, non significa esclusivamente, e un'Unione che apparisse insensibile alla questione sociale non solo non corrisponderebbe ai fatti, ma rischierebbe anche una impopolarità pericolosa. In passato la cura attenta per la sostanza e l'immagine di una Comunità europea sensibile alla questione sociale portò a sviluppare alcuni elementi essenziali della dimensione europea

del modello sociale: la carta sociale, i diritti fondamentali dei lavoratori, i fondi strutturali e di coesione, il metodo del dialogo sociale. Perché le politiche indicate sotto i tre precedenti gruppi di questioni (mercato unico, agenda di Lisbona, politica commerciale) procedano in modo efficace e abbiano il necessario grado di accettazione da parte dell'opinione pubblica e delle forze politiche è necessario dare nuovo impulso e visibilità al ruolo della UE nella salvaguardia di quel tronco comune di istituti, pratiche e disposizioni che, nonostante le differenze esistenti tra i paesi, ben si possono chiamare 'modello sociale europeo'. In questa prospettiva si colloca la recente proposta avanzata della Commissione di costituire un 'Globalisation Adjustment Fund' diretto ad attenuare l'impatto negativo sul lavoro delle ristrutturazioni produttive indotte dalla globalizzazione e ad offrire risorse finanziarie per la formazione e le rilocalizzazioni. Il nuovo Fondo sarebbe attivato in presenza di shock esterni e congiuntamente a iniziative già in essere a livello nazionale e regionale. Al di là degli effetti pratici una tale iniziativa rilancerebbe l'immagine di una solidarietà europea.

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

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

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

Per questi scopi non occorre un bilancio di grandi dimensioni, come quello di uno stato federale maturo. Nel modello europeo, quale finora è stato sperimentato con successo, le risorse dell'Unione si collegano ad un efficace uso di poteri regolamentari;

inoltre, attraverso modelli di co-finanziamento è possibile, anche con risorse limitate, esercitare un effetto leva su progetti di altri soggetti, pubblici o privati.

Un bilancio dell'Unione dell'ordine dell'1,5-2% del Prodotto può essere di dimensioni sufficienti; non dovrebbe essere difficile trovare, entro queste dimensioni, e con un chiaro riferimento ai contenuti e ai benefici attesi di un programma di spese di sviluppo o di costruzione dell'Unione trovare risorse fiscali proprie. Vi sono aree di tassazione in cui può valere un principio di sussidiarietà (maggiore efficienza del prelievo a livello comunitario) e aree in cui può valere invece il principio di attribuzione di un "dividendo" sui benefici dovuti alle politiche intraprese. Il tema della tassa comunitaria, più volte discusso in passato, potrebbe essere proposto in un contesto nuovo, e legato al ruolo attivo che all'Unione venisse ad essere affidato nella politica economica.

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

## 1.2 Alternative e posizioni nell'Unione

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

Per questi motivi le ipotesi che si possono formulare sul quadro entro cui l'Italia si troverà ad operare sono solo di larga massima

Nel breve termine, lo scenario più plausibile è il **prolungarsi dell'incertezza e assenza di grandi iniziative**. Lo stallo potrebbe avere la durata di un paio d'anni, fino a

dopo le elezioni francesi e un primo rodaggio della presidenza francese. Vi contribuiscono l'incertezza politica in Francia, ma anche la debolezza dell'economia e il fatto che ogni paese è prevalentemente impegnato in politiche nazionali, sia per tentare riforme di struttura che ne accrescano la capacità di crescita, sia per rispettare la disciplina di bilancio.

Per quanto riguarda lo sbocco di tale fase, le ipotesi –non necessariamente incompatibili - che appaiono più plausibili possono essere così sintetizzate:

- **Tentativo di ripresa della partnership franco-tedesca.** Nonostante le incertezze appena indicate, ci si può attendere che ad un certo momento emerga un tentativo da parte tedesca e francese di riprendere la *leadership* dell'Unione. Riesce difficile immaginare che ciò possa avvenire prima dell'elezione presidenziale in Francia. Difficile anche prevedere se il tentativo si collocherà in una prospettiva essenzialmente difensiva o in un quadro di rilancio. Non è improbabile che Berlino acquisti un ruolo più forte di Parigi: i primi passi europei del Governo Merkel sembrano indicarlo. È verosimile che qualche iniziativa venga ripresa innanzi tutto con i paesi dell'area dell'euro, attraverso il rafforzamento dell'Eurogruppo.
- **Perdurare del contrasto minimalismo-attivismo.** Il confronto tra linea minimalista e linea attivista sul ruolo dell'Unione nella politica economica continuerà a percorrere la vita dell'Unione. È un contrasto che presenta due aspetti. Il primo contrappone politiche economiche esclusivamente fondate sulle forze spontanee del mercato ad altre che assegnano una funzione d'impulso ai poteri pubblici. Il secondo contrappone fautori e avversari di un rafforzamento dei poteri dell'Europa nella politica economica, ad esempio in materia di investimenti pubblici, ricerca, energia. Per vari anni, la *leadership* più efficace fra i paesi europei è stata quella britannica, attestata su entrambi gli aspetti della linea minimalista. Oggi, però, l'indebolimento del Primo ministro Blair, insieme all'affievolirsi della *performance* economica del Regno Unito, iniziano a minare la prevalenza di quella linea. L'interrogativo per gli anni a venire è se vi sarà una ripresa di *leadership* da parte dei fautori di un rafforzamento della costruzione europea. Condizione *sine qua non* sarà la percezione della bontà della proposta economica per rilanciare la crescita. Nell'ultimo decennio, paesi tradizionalmente favorevoli all'integrazione europea (continentali e mediterranei) non sono stati capaci di offrire un modello di politica economica convincente, mentre paesi favorevoli al minimalismo (anglosassoni e nordici) hanno avuto buon giuoco nel far valere la superiorità del loro modello economico e sociale.
- **Crescente competizione tra paesi.** I grandi capitoli della costituzione economica europea sono ormai scritti e formano un quadro istituzionale in cui la dinamica economica è largamente affidata alla competizione, non solo tra imprese, ma anche tra politiche economiche e sociali dei paesi. La competizione tra politiche e tra paesi va considerata un punto di forza, non di debolezza, della costruzione europea. In questa fase, un compito preminente dell'Unione è il consolidamento della sua costituzione economica: completare il mercato unico, attuare una seria politica della concorrenza, applicare con rigore il nuovo Patto di stabilità, garantire che di vera competizione si tratti e

non di 'guerra economica' o 'collusione per non gareggiare'. L'agenda di Lisbona rimarrebbe una forma di coordinamento morbido, fondato sulla definizione di modelli di riferimento, l'emulazione, lo scambio di informazioni sulle migliori pratiche.

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

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

### 1.3 Vincoli e interessi italiani

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

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

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

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

a) la sfida della globalizzazione e delle nuove economie emergenti è ineludibile e senza un pieno inserimento in un quadro europeo sarebbe più ardua, non più agevole;

b) lo sforzo richiesto per vincere quella sfida non è superiore alle forze di cui il Paese dispone.

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

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

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

- **Consolidare la nostra partecipazione all'euro.** Recenti dichiarazioni critiche governative della partecipazione italiana all'unione monetaria e addirittura proposte ministeriali di una nostra uscita dall'euro hanno scosso mercati e analisti finanziari. Una grande banca internazionale invita a non escludere l'eventualità che l'Italia esca dall'euro. Le dichiarazioni sono 'parole in libertà'; nessun governo, in realtà, avrebbe la volontà e la determinazione di prendere una tale decisione e, se ci provasse, dovrebbe immediatamente affrontare conseguenze politiche e finanziarie rovinose. Ma non si tratta solo di smetterla con le parole in libertà; occorre soprattutto un più forte presa di coscienza delle scelte di fondo che l'economia e la politica economica debbono effettuare affinché l'Italia adatti il proprio modello di sviluppo alla competizione nel mercato unico e nell'economia globalizzata.
- **Osservare la disciplina di bilancio.** L'alto debito pubblico e le condizioni di oggettiva fragilità delle finanze pubbliche richiedono una correzione strutturale che si può realizzare solo in un arco di tempo più lungo di una sola legislatura. La correzione è necessaria a prescindere dai vincoli europei e sarebbe ancora più ardua al di fuori di essi. La pressione dei mercati finanziari, anestetizzata dalla partecipazione all'euro, potrebbe riemergere con effetti devastanti. Con il debito pubblico più alto in Europa, ben al di là della soglia del 100% del PIL, e un profilo demografico sfavorevole, la prudenza fiscale rimarrà un vincolo ineludibile della politica economica italiana per molti anni a venire. È questo il campo in cui l'ancora delle regole comunitarie ha più aiutato il paese nel decennio passato e più lo aiuterà nel futuro. Durante il dibattito sulla riforma del Patto di Stabilità nei mesi scorsi, quando si è profilato un allentamento delle regole, l'Italia è stata immediatamente identificata dai mercati e dalle agenzie di *rating* come l'anello debole. Un'applicazione rigorosa del Patto riformato, anche nella parte che prevede un maggior accento sullo *stock* di

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

- **Completare il mercato unico.** Dal completamento del mercato unico europeo anche nei settori dei servizi e delle *utilities*, l'economia italiana ha da guadagnare più di altre proprio perché è più lontana dalla frontiera dell'efficienza rispetto alle altre economie dell'Unione. Nello stesso tempo, i settori protetti che l'apertura del mercato esporrebbe alla concorrenza esterna costituiscono un interesse fortemente organizzato, capace di influire sulle scelte di governo. In ultima analisi la politica economica dovrà scegliere tra interessi dei produttori e interessi degli utenti-consumatori. L'esperienza italiana e quella di altri paesi suggerisce che lo spartiacque tra tali interessi contrapposti divide tanto la destra quanto la sinistra. Un sostegno *bi-partisan* al completamento del mercato unico sarebbe anche il suggello all'accettazione dell'economia di mercato come orizzonte essenziale per strategie credibili di prosperità e sviluppo.
- **Sviluppare il bilancio comunitario.** L'Italia, essendo in una posizione meno condizionata da schieramenti predefiniti, è meglio piazzata per lanciare al momento opportuno un'iniziativa di progressivo superamento della logica del "giusto ritorno". L'ambizione è di fare del bilancio uno strumento chiave nel rilancio di una strategia europea di crescita – come recentemente proposto dal Rapporto Sapir.
- **Far crescere l'Eurogruppo.** L'Italia ha interesse ad un rafforzamento dell'Eurogruppo sia nel suo ruolo interno (più forte coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro) sia in quello internazionale (rappresentazione adeguata della zona dell'euro in vista di una 'voce unica' nel G7, G20, e nelle istituzioni di Bretton Woods). A livello istituzionale, questo potrebbe sfociare in una 'cooperazione rafforzata' fra i paesi dell'area dell'euro, con conseguenze politiche positive di carattere generale.

## 2. PROIEZIONE INTERNAZIONALE E SICUREZZA

### 2.1 L'agenda europea

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

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

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

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

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

scapito dell'unità e della coerenza. Ciò è particolarmente grave in tema di gestione delle crisi, di *state-building*, e di sicurezza e difesa.

L'efficacia delle politiche di pre-adesione, di vicinato e di gestione delle crisi è limitata dalla disponibilità di **risorse insufficienti**. Senza una riforma e un aumento del bilancio, si inasprirà il conflitto tra priorità interne ed esterne. È probabile che i rapporti con le repubbliche europee ex-sovietiche tenderanno ad essere impostati su una base più favorevole rispetto a quelli con i Paesi dell'area mediterranea. Tale differenziazione potrebbe acutizzarsi se l'Unione assumerà, com'è probabile, impegni crescenti ai confini orientali. Ciò potrà creare importanti disaccordi sulla destinazione delle risorse disponibili.

Nel settore della **Politica europea di Sicurezza e Difesa** (Pescd), si compiono progressi nonostante il blocco del Trattato Costituzionale. È stata istituita l'*Agenzia Europea di Difesa*. Rimasta priva di un forte riferimento politico (quali erano le figure del nuovo Presidente dell'Unione e del Ministro degli Esteri europeo) e di adeguate risorse finanziarie, l'Agenzia è però costretta ad una sorta di guerriglia permanente con gli Stati membri e con la Commissione. Si procede, inoltre, sulla strada tracciata dall'Ecap (*European Capabilities Action Plan*), inclusa la individuazione dei *Gruppi di Combattimento europei*, con la prospettiva di completare tale lavoro entro il 2007. È stata costituita una *Forza europea di polizia militare* e sono operativi sia il *Comitato Militare Europeo* sia lo *Staff Militare*. Sono stati definiti accordi tra Nato ed UE per l'utilizzazione eventuale delle capacità di SHAPE (lo Stato Maggiore della Nato) da parte europea. Nonostante questi progressi, tuttavia, **manca un quadro coerente ed integrato** degli obiettivi e delle capacità europee, nonché la certezza sulle linee di comando politico delle varie missioni.

**L'industria della difesa** negli ultimi anni ha visto uno sforzo di razionalizzazione, con la creazione nel settore aerospaziale di *Eads* come sommatoria di una parte dell'industria francese e di quella tedesca e con la nascita di *Mbda*, che unisce le risorse dei principali produttori europei nel campo missilistico. Si è trattato di un processo di tipo '*bottom up*', con iniziative nate a livello imprenditoriale ed una benedizione politica a cose fatte, in assenza di un quadro complessivo che valutasse e componesse le diverse capacità ed esigenze in modo da ottimizzare l'impiego delle risorse: se è vero che nel loro complesso i paesi dell'Unione investono nella ricerca e negli approvvigionamenti per la difesa meno della metà degli Usa, è altrettanto vero che l'efficacia di tale spesa è mortificata dalla quasi assoluta mancanza di coordinamento, con risorse disperse in innumerevoli rivoli e con moltissime duplicazioni.

Particolare importanza ha lo sviluppo delle **tecnologie avanzate per la difesa e la sicurezza**, il quale richiede una politica razionale ed efficace per l'industria europea. Alcuni timidi passi in avanti si stanno facendo, soprattutto grazie all'avvio della citata Agenzia Europea di Difesa, ma il tema rimane al momento saldamente radicato nelle singole agende nazionali.

## 2.2 Alternative e posizioni nell'Unione

La maggioranza dei Paesi membri dell'Unione riconosce la necessità di procedere ad un **rafforzamento della Pesc (.....) e della Pescd (.....)**. Alla prospettiva di nuovi allargamenti, alla "politica di vicinato" e al crescente impegno europeo nella

gestione delle crisi (Balceni, Darfur, Aceh, Rafah eccetera) si aggiunge una “domanda esterna” di maggiore presenza europea in ambito Onu, Osce, e per affrontare dossier difficili quali la Moldova, la Cina, l’Iran, ed altri ancora.

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

L’**allargamento** costituisce una parte importante della strategia comune di proiezione internazionale dell’Unione. Si delinea un partito contrario ad ulteriori ampliamenti dei confini, partito che non sembra neanche animato dalla volontà di rafforzare (*approfondire*) le istituzioni comuni. Anzi, l’ostilità ad ulteriori allargamenti sembra accompagnarsi, nelle opinioni pubbliche, ad una ostilità o quanto meno sfiducia nei confronti dell’Unione, del suo costo e delle sue politiche. L’ultimo “grande allargamento” avvenuto prima del completamento della nuova riforma dei trattati (che potrebbe anche non entrare mai più in vigore), ha purtroppo spezzato il **collegamento tra allargamento e approfondimento**, alterando l’equilibrio politico-istituzionale dell’UE.

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

Definire queste politiche è un’esigenza riconosciuta, ma non ancora realizzata. Il **Trattato Costituzionale** prevede un’ampia gamma di possibili impegni di risposta agli attacchi terroristici e ai disastri naturali (per questi casi è prevista una clausola europea di solidarietà), e allarga le cosiddette “missioni di Petersberg” sino ad includere il disarmo, l’assistenza militare, le operazioni di stabilizzazione post-conflitto, eccetera. Esso introduce forme di flessibilità operativa (escluse dal Trattato di Nizza) la creazione

di strutture permanenti in un quadro di cooperazione rafforzata tra alcuni Paesi sulla base di precisi impegni e criteri, forme più strette di cooperazione militare bi- e multilaterale, alcune previsioni di bilancio eccetera. Di fatto il Trattato regolarizza e include nel quadro comunitario formule sperimentate al di fuori di esso.

L'assenza del nuovo quadro normativo previsto dal Trattato costituzionale alimenta le speculazioni su possibili **modelli alternativi di gestione della Pesc e della Pesd**. Alcuni Paesi (tra cui molti di quelli entrati più recentemente nell'Unione) sostengono la tesi del rispetto formale del Trattato di Nizza, per cui nulla può essere deciso senza consenso unanime. Altri, in particolare le due maggiori potenze militari europee (Francia e Regno Unito), spesso appoggiate dalla Germania, sostengono l'opportunità di una sorta di "direttorio" dei maggiori Paesi, che sono poi anche quelli senza i quali sarebbe difficile impegnarsi in qualsivoglia impresa di sicurezza e difesa. Una formula più sfumata e politicamente accettabile del direttorio è quella che (in apparente sintonia con il Trattato Costituzionale) punta alla creazione di un nucleo di cooperazione rafforzata tra Paesi "willing and able", che abbiano cioè sia la volontà politica sia i mezzi per impegnarsi maggiormente. Altre ipotesi puntano ad attuare la Pesc e la Pesd attraverso raggruppamenti come l'Eurogruppo o i Paesi di Schengen.

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

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

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

passaggio dalla individuazione dei problemi all'accordo sulle priorità di intervento e sulle strategie da adottare.

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

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

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

### 2.3 Vincoli e interessi italiani

**Il ruolo internazionale della Repubblica italiana si è affermato di pari passo con il rafforzarsi delle grandi organizzazioni multilaterali e delle alleanze di cui l'Italia fa parte.** Anche se ha certamente visto alcuni momenti molto significativi

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

Ciò corrisponde ad una visione realistica degli interessi e delle capacità di una **media potenza europea** che ha il dubbio onore di situarsi nell'area di frontiera quale più piccola delle "grandi" e più grande delle "piccole" e che per lungo tempo ha dovuto lottare per superare forti *handicap*: dal suo rango di "nazione sconfitta" (che la escluse per molti anni dalle Nazioni Unite) alla sua realtà di paese insieme europeo e mediterraneo, industrializzato e in via di sviluppo, caratterizzato dalla presenza del più forte Partito Comunista dell'Europa Occidentale, e così via.

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

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

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

Sembra difficile conciliare gli orientamenti e le scelte di queste due diverse tendenze di fondo della politica italiana, mentre è certamente possibile concepire orientamenti convergenti tra coloro che intendono perseguire, sia pure con accentuazioni e intonazioni diverse, la via tradizionale dell'impegno multilaterale. Qui ci limitiamo a indicare alcune grandi direttrici di marcia per questi ultimi.

- **Promuovere il multilateralismo e il ruolo dell'UE.** Il ruolo internazionale dell'Italia può crescere solo di pari passo con il rafforzamento delle grandi organizzazioni multilaterali e dell'Unione europea. Derive nazionalistiche delle potenze europee, che potrebbero indebolire l'UE e isolare l'Italia. Vanno contrastate così come va respinta la recente ripresa di un approccio "nazionalista" che tenta di ovviare alle debolezze del paese cercando rinforzi in alleanze preferenziali con potenze esterne (come gli Stati Uniti). È interesse dell'Italia promuovere una politica comune europea nelle sedi multilaterali (Osce, Onu, Fmi, Banca Mondiale, eccetera) che rafforzi il profilo internazionale dell'Unione. L'aspro dibattito sulla riforma del Consiglio di Sicurezza ha lasciato aperte ferite che sarebbe opportuno rimarginare, rilanciando l'idea del cosiddetto "seggio europeo" (che può avere diverse forme), o quanto meno l'esigenza di un più stretto e cogente coordinamento Pesc in sede multilaterale.
- **Riequilibrare l'allargamento dell'Unione.** L'allargamento ha sbilanciato l'UE verso Nord e verso Est. Gli orientamenti politici che si delineano in Francia, Germania, Olanda eccetera, potrebbero bloccare ulteriori importanti allargamenti sia nei Balcani sia in direzione della Turchia. Ciò indebolirebbe la posizione dei paesi europei meridionali e potrebbe alimentare dinamiche conflittuali tra Nord e Sud, Cristianesimo e Islam, Europa, Mediterraneo e Medio Oriente, pericolose per l'Unione e per l'Italia. È dunque interesse forte del nostro Paese che si completi l'allargamento verso Sud e che vengano rafforzate le politiche di vicinato verso il Medio Oriente allargato e l'Africa. In questo quadro è essenziale tenere fermi i criteri politici dell'allargamento: quando ci si indirizza verso aree di potenziali conflitti etnici o nazionalistici (quali i paesi dell'ex Jugoslavia, la Moldova, il Caucaso, ecc.) è necessario impedire che quelle logiche conflittuali vengano importate all'interno dell'Unione. Si deve anche evitare che si formino coalizioni sub-regionali o assi preferenziali che, oltre a poter danneggiare l'Italia, sono incompatibili con un armonico sviluppo del processo di integrazione europea e ne indeboliscono il ruolo di sicurezza.
- **Aumentare la sicurezza nelle aree circostanti l'Unione.** È interesse dell'Italia mantenere alto l'impegno dell'Unione europea nella ricerca della stabilità della sicurezza in aree quali il Golfo, il bacino del Caspio e l'Africa Mediterranea. Queste regioni hanno un ruolo chiave non solo per gli approvvigionamenti di *energia*, ma anche per la lotta al *terrorismo*, alla *criminalità* organizzata e per il controllo dei *flussi migratori* illegali. È dunque auspicabile che la nostra politica estera concorra a promuovere la creazione di una larga area di cooperazione e di controllo nelle regioni circostanti l'Unione, cooperazione che va definita a livello europeo per accordarla con le politiche comuni di sicurezza e lotta alla criminalità. Per quanto riguarda in particolare gli approvvigionamenti di *energia*, la sicurezza non passa più attraverso la conclusione di accordi preferenziali bilaterali, bensì attraverso il mantenimento

della stabilità e della sicurezza nelle aree di estrazione e trasporto. E perciò da favorire un crescente impegno dell'Unione in tali aree e nei confronti della Russia, nonostante le difficoltà create dalle crisi irachena e iraniana e dagli incerti sviluppi del regime russo. Nelle stesse regioni si gioca anche la partita della lotta al *terrorismo* e alla *criminalità organizzata* e quella di un miglior controllo dei *flussi migratori* illegali. È difficile negoziare su base bilaterale accordi forti in questi settori, che rischiano di essere percepiti negativamente dalla controparte e che all'interno dell'UE possono creare pericolose differenziazioni tra Paesi. Alto è quindi l'interesse a spostare questi negoziati al livello europeo, per definire quadro di riferimento e linee guida di eventuali strumenti aggiuntivi di carattere bilaterale, e per accordarli con le politiche comuni di sicurezza e lotta alla criminalità.

- **Sostenere e specializzare la difesa italiana.** Per mantenere un ruolo significativo in Europa l'Italia deve combattere il rischio di un declassamento nel campo della difesa e della sicurezza europea. A questo rischio il Paese è esposto a causa della scelta di ridurre pesantemente il bilancio della Difesa. Per il momento godiamo di una "rendita di posizione" che ci consente di restare nei gruppi più significativi (Occar, LoI, eccetera) o di esservi riammessi (Mic, con americani, britannici, australiani, francesi e tedeschi). Tuttavia il prevedibile avvio di più strette cooperazioni tra i maggiori Paesi europei secondo la "logica di Saint-Malo" avrà immediati risvolti finanziari e accentuerà la divaricazione tra gli impegni assunti e le effettive capacità nazionali di farvi fronte: onde il rischio di un declassamento. Si può rispondere facendo buon viso a cattivo gioco, oppure dando maggiore priorità politica e di bilancio al settore difesa, o ancora operando scelte selettive tra gli impegni presenti e futuri secondo una più precisa e coerente strategia industriale e tecnologica. L'ipotesi peggiore sarebbe una continua oscillazione tra diverse opzioni e, di conseguenza, l'assenza di ogni scelta strategica: di qui un'esigenza di continuità e dunque di larga condivisione politica delle scelte. Le scelte nazionali dovranno comunque essere accompagnate da **comportamenti coerenti in ambito europeo**, così da rafforzarne l'impatto e ridurre i risvolti negativi. In un paese come l'Italia, poco abituato a discutere di questi temi, tutto ciò potrà portare a divisioni tra le forze politiche di maggioranza o di opposizione. L'industria italiana della difesa dispone di capacità ragguardevoli, ma deve risolvere il dilemma strategico posto dal suo difficile dialogo con francesi e tedeschi, dallo sforzo di gettare una testa di ponte in Gran Bretagna (oggi Finmeccanica ha oltre 10.000 dipendenti nel Regno Unito), e da una lunga collaborazione, assai positiva in termini occupazionali, molto meno in termini tecnologici, con l'industria americana. Data l'assoluta insufficienza del mercato domestico per assicurare livelli produttivi che assicurino la competitività del settore, è indispensabile un'iniziativa politica europea volta a valorizzare le **nicchie di eccellenza nazionali** (per l'Italia: elicotteri, velivoli da addestramento, artiglierie navali, siluri, veicoli blindati ruotati, etc.) in un coerente quadro di integrazione europea. Finora la strada seguita è stata quella dei grandi programmi multinazionali (Fsaf, Eurofighter, Orizzonte), che hanno portato sì a prodotti validi, ma con tempi e costi inaccettabili: i primi colloqui per un velivolo da trasporto europeo si sono svolti nel luglio del 1985, il primo A400M dovrebbe

volare alla fine del 2008! Sarebbe preferibile perseguire il processo di integrazione in **un'ottica di specializzazione**, abbandonando aree tecnologiche dove i nostri partner possano fornire prodotti più maturi e ottenendo di converso l'adozione da parte degli altri paesi dell'Unione dei prodotti italiani più validi. Non più quindi parcellizzazione e frazionamento dei singoli programmi, ma una politica di concorrenza accompagnata da scelte pubbliche di non-duplicazione, in base alle quali, ad esempio, l'Italia rinuncia a produrre un proprio velivolo da ricognizione senza pilota a bordo, acquisendo il prodotto franco-tedesco, mentre i paesi dell'Unione adottano il velivolo da addestramento italiano, evitando di svilupparne e produrne uno proprio.

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

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

### 3. RIFORMA DELLE ISTITUZIONI

#### 3.1 Agenda europea

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

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

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

**Dagli attori istituzionali vengono finora pochi impulsi al rilancio.** La presidenza britannica ha accuratamente evitato di affrontare l'argomento. Così anche la Commissione Europea, che ha scelto di concentrarsi su altre problematiche, considerate di più immediato impatto sui cittadini europei. Essa sta nel contempo cercando, attraverso il cosiddetto Piano D, di migliorare l'immagine pubblica dell'Unione anche in vista di una ripresa dei dibattiti nazionali sulla riforma. A tal fine è previsto che sia organizzata in maggio una conferenza europea sul futuro dell'Unione. Solo dal Parlamento Europeo vengono segni di iniziativa; esso ha ricominciato in autunno a dibattere le strategie di uscita dall'impasse sulla base anche di un articolato progetto di risoluzione.

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

In primo luogo, è continuata l'**applicazione informale di alcune disposizioni del trattato**. Nella politica estera e di sicurezza, ad esempio, si sta lavorando, sia pur fra

molte cautele, alla creazione del *Servizio per le relazioni esterne* e nel luglio 2004 è stata istituita l'*Agenzia per la difesa*. È stata inoltre approvata la clausola di solidarietà contro il terrorismo e i disastri naturali. Significativa è stata anche la decisione di istituire una presidenza stabile per l'Eurogruppo.

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

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

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

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

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

chiaro successo personale ottenuto al Consiglio europeo lungo una linea fortemente europeista che già la differenzia dal cancellierato Schroeder.

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

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

### **3.2 Alternative e posizioni nell’Unione**

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

Si possono schematicamente individuare quattro posizioni principali.

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

Alcuni *leader* europei hanno anche espresso un orientamento contrario, in linea di principio, all’approfondimento del processo di integrazione in quanto tale, rimettendo apertamente in discussione l’obiettivo di una “unione sempre più stretta” enunciato nell’attuale Trattato. L’integrazione sarebbe già andata troppo avanti – è la loro tesi - e per questa ragione avrebbe perso progressivamente consenso, come dimostrerebbe

l'esito dei referendum francese e olandese. Ostinarsi a proporre una riforma complessiva, che è già stata bocciata, non potrebbe che suscitare un'opposizione ancora maggiore da parte dei cittadini europei.

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

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

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

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

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

Una variante importante di questa posizione è sostenuta da quanti auspicano la formazione di un nucleo coeso di paesi che possa al suo interno dar vita, in modo sistematico, a un'integrazione più stretta. In questo modo non solo si eviterebbe il rischio, insito nella formazione di gruppi di avanguardia diversi per le diverse politiche, di un'eccessiva "geometria variabile", ma si avrebbe un più organico centro motore dell'integrazione. Quanto alla composizione di tale nucleo, si guarda soprattutto al

gruppo dei paesi dell'euro, con l'idea che esso possa eventualmente dotarsi di proprie strutture istituzionali in aggiunta a quelle dell'Unione.

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

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

Sul piano formale, c'è l'impegno che tutti gli stati membri si sono assunti, firmando il trattato e fissando a due anni dalla firma la verifica dei risultati delle ratifiche nazionali. Consentire a ciascun paese di esprimersi sul trattato nelle forme previste dalla sua costituzione è non solo doveroso, ma anche indispensabile per poter prendere decisioni collettive ponderate. Sul piano sostanziale, le innovazioni previste dal trattato costituzionale sono da questi considerate imprescindibili per evitare paralisi decisionali - specie dopo il recente allargamento e in vista dei successivi - e per dare all'Unione una struttura istituzionale più efficiente e democratica.

La messa in vigore in modo informale di alcune disposizioni del trattato, ancorché utile, è considerata insufficiente a realizzare questi obiettivi, poiché può riguardare solo aspetti limitati del funzionamento dell'Unione e perché non rimuove i vincoli del quadro giuridico in vigore. Alcuni sostenitori di questa posizione sono anche fortemente scettici sul contributo che, senza un nuovo assetto istituzionale dell'Unione, i "gruppi di avanguardia" possono dare all'integrazione, ovvero temono che tali gruppi possano rompere equilibri politici ed istituzionali all'interno dell'Unione.

Il nuovo governo tedesco si è dichiarato a favore di una ripresa del processo di riforma, impegnandosi a promuoverla quando avrà la presidenza dell'Unione nel primo semestre del 2007. Altri paesi europei che hanno ratificato il trattato, come il Lussemburgo e la Spagna (entrambi lo hanno fatto attraverso un referendum popolare), sono anch'essi orientati a un simile prospettiva.

Ognuno dei quattro approcci qui illustrati si presenta con sfumature diverse e non si può dire che essi siano incompatibili. Anzi, è probabile che alcuni siano complementari. Per esempio, come accennato, l'approccio pragmatico non esclude di per sé un rilancio del processo di riforma dei trattati. Analogamente, non mancano, fra i sostenitori dei gruppi di avanguardia, quanti ritengono che tali gruppi - in particolare quello dell'area dell'euro - possano, una volta consolidati, dare un impulso decisivo al rafforzamento istituzionale dell'Unione nel suo complesso.

### **3.3 Vincoli e interessi italiani**

Sin dagli anni Cinquanta l'Italia ha considerato proprio primario interesse **promuovere il rafforzamento istituzionale dell'Unione**. Se a questo indirizzo si sono attenuti con continuità e coerenza governi e forze che su altre questioni politiche avevano posizioni assai diverse è per due motivi di fondo. In primo luogo una Comunità ben funzionante era vista come una cornice favorevole alla proiezione internazionale

dell'Italia, alle sue esigenze di sviluppo economico e al rafforzamento del suo sistema politico e istituzionale. In secondo luogo un robusto impianto istituzionale europeo veniva considerato indispensabile per il buon funzionamento della Comunità europea (ora Unione) e per la tutela degli interessi italiani entro di essa. Il vasto accordo su questa linea si è confermato anche di recente, nelle posizioni assunte dai membri italiani alla Convenzione Europea e nel voto largamente maggioritario e *bipartisan* con cui le Camere hanno ratificato il trattato costituzionale.

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

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

L'esperienza di decenni mostra che un'Europa divisa, litigiosa, lenta, incapace di decidere tempestivamente e di agire efficacemente non può che aggravare la crisi di consenso di cui soffre. Superare i limiti che l'assetto istituzionale e le procedure vigenti pongono alla capacità di azione dell'Unione diviene dunque indispensabile anche per difendere quanto è stato costruito fino ad oggi. E per superare quei limiti è indispensabile una modifica dei trattati.

È evidente che la ripresa del confronto sulla riforma dei trattati provocherà tensioni. In passato, nessun progresso dell'Unione ne è stato esente e proprio l'Italia è stata in molte circostanze il Paese che ha fatto la differenza tra l'immobilismo e l'avanzamento. Non si possono del resto sottovalutare le difficoltà crescenti in cui l'Unione si troverà nei prossimi anni se non saprà realizzare una riforma incisiva delle sue istituzioni. Ogni iniziativa volta a riaprire una questione su cui si è registrata una difficoltà comporta rischi. Ma lasciare la questione in sospeso espone a rischi ancora maggiori.

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

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

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

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

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

In terzo luogo, la *leadership* che i governi nazionali riescono ad esercitare, singolarmente o attraverso raggruppamenti e alleanze, non va contrastata quanto essa sia volta a sviluppare le politiche comuni e la costruzione europea più forte.

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

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

essere soggette a controllo democratico, a consentire forme di iniziativa popolare a livello europeo e a rafforzare il ruolo dei partiti europei.

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

Pur con pause ed eccezioni, l'Italia non ha cercato la formazione di 'assi' preferenziali, né ha contrastato la *leadership* spesso esercitata in tandem da Francia e Germania tentando di contrapporre un blocco alternativo, per esempio anglo-italiano. Nello stesso tempo, però, ha sempre fortemente avversato ogni idea di 'direttorio', anche quando – come nell'ipotesi di un direttorio dei paesi più grandi o dei paesi fondatori – ne avrebbe naturalmente fatto parte.

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

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

Sulla base delle argomentazioni di fondo ora esposte, la strategia italiana in materia di riforma delle istituzioni dovrebbe essere fondata sui seguenti punti:

- **Promuovere la ratifica del trattato costituzionale.** È la condizione indispensabile per arrivare ad un confronto fra i governi da posizioni definite che abbiano già avuto un riscontro da parte del parlamento o dell'elettorato. È importante che si crei un collegamento e possibilmente un'unità d'azione fra i paesi ratificanti che rappresentano già oggi più della metà della popolazione dell'Unione. Agendo di concerto, i paesi che hanno ratificato possono, già nel corso del 2006, esercitare un'efficace azione di stimolo e sollecitazione sia verso i due paesi dove i no hanno prevalso e che devono ancora mettere a punto una strategia per recuperare il consenso dei cittadini sia verso quelli che devono ancora pronunciarsi o i cui governi hanno adottato una posizione di attesa.
- **Rafforzare la democrazia europea.** Per il rilancio delle riforme istituzionali è indispensabile un impulso esterno all'ambito intergovernativo, che potrà essere fornito solo dal Parlamento Europeo. In primo luogo esso è la più forte espressione della democrazia europea. Inoltre la Commissione ha rinunciato a svolgere un ruolo propulsivo mentre manca un collegamento fra i Parlamenti nazionali, anche fra quelli dove si registra una larga maggioranza favorevole

alla riforma. Sarà importante che i paesi più favorevoli e più interessati alla riforma, come l'Italia, si adoperino perché le eventuali iniziative del Parlamento Europeo trovino appoggio e siano recepite a livello intergovernativo. In occasione delle prossime elezioni del Parlamento europeo (2009) il nuovo trattato potrebbe essere sottoposto al vaglio degli elettori in un referendum europeo che coinvolga tutti i paesi membri.

- **Favorire i progressi pragmatici.** L'applicazione informale di alcune disposizioni del trattato è da favorire, pur ponendo costante attenzione all'impatto che alcuni cambiamenti, soprattutto quelli che coinvolgono la sfera istituzionale, possono avere sul complessivo assetto costituzionale dell'Unione.
- **Appoggiare le avanguardie e farne parte.** La creazione e il consolidamento di "gruppi di avanguardia", sia all'interno che all'esterno del contesto UE, può dare un impulso importante non solo al processo di integrazione, ma allo stesso processo di riforma. Un nucleo incentrato sui paesi dell'euro potrebbe svolgere questo ruolo in modo particolarmente efficace.
- **Essere l'alleato di chi vuol far avanzare l'Europa.** È interesse dell'Italia evitare alleanze stabili, avversare ogni idea di 'direttorio', appoggiare chi, di volta in volta, si adopera con maggior forza per il rafforzamento della costruzione europea: politiche comuni, quadro istituzionale forte, chiara base democratica. Seguendo questa linea l'Italia può continuare a cogliere importanti successi nel negoziato europeo. Oggi è probabile che si apra una fase in cui la convergenza tra Italia e Germania, che già più volte in passato si è rivelata proficua in materia istituzionale, potrebbe costituire la base di rilancio dell'Unione<sup>?</sup>.

---

<sup>?</sup> Un ringraziamento particolare a Marco Buti e Nathalie Tocci per il loro contributo.