

Un'Europa più larga: come governarla?

La storia dell'integrazione europea e dell'allargamento delle istituzioni comunitarie non ha sempre seguito un cammino lineare. I momenti più importanti della formazione del Mercato Comune prima e dell'Unione Europea poi sono sempre stati fortemente influenzati dalla temperie storica del momento, dalle peculiari percezioni delle minacce che si agitavano sul continente dall'esterno e dalle pressioni operate dall'interno. Così, si è potuto percepire con chiarezza che il processo di integrazione non è irreversibile e predeterminato, ma si può realizzare solo attraverso un lavoro di continuo confronto tra i soggetti direttamente coinvolti.

I primi tentativi di unificazione europea.

Da un certo punto di vista, il periodo più fecondo per l'uropeismo è stato il secondo dopoguerra. Almeno fino al 1954 i paesi e i politici europei si impegnarono a fondo nel tentativo di costruire delle organizzazioni politiche capaci di rispondere appieno ai mutati equilibri del panorama internazionale. Il disastro causato dal Secondo conflitto mondiale, fece intendere ai politici e agli intellettuali europei che, se volevano rilanciare il continente, avrebbero dovuto prevedere per esso nuove strutture organizzative. Il ritorno di fiamma dell'idea europeista tra il 1945 e il 1947 fu diretta conseguenza di questo diffuso sentire e i movimenti che sostenevano l'unità dell'Europa sorsero numerosi. Nel dicembre 1946 nacque a Parigi l'*Unione europea dei federalisti* che riuniva i movimenti federalisti dell'Europa occidentale nati durante la guerra. Nel maggio 1947 nacque in Gran Bretagna lo *United Europe Movement* di tendenza moderata; sempre nello stesso periodo nasceva il *Consiglio Francese per l'Europa unita*, mentre in Belgio veniva fondato il *Nouvelles équipes internationales*, un movimento democratico-cristiano vicino al federalismo. In Germania sorsero gruppi che puntavano alla nascita di un'Europa federale, uniti nell'*Europa-Bund*. In Italia il *Movimento Federalista* di Spinelli era di fatto nato già nel 1941, con il manifesto di Ventotene. Perfino il moderatissimo Churchill, nel settembre 1946 fece appello in un discorso all'Università di Zurigo alla riconciliazione franco-tedesca, per la nascita di non meglio definiti Stati Uniti d'Europa.

Il momento più importante nella definizione delle posizioni – e dei rapporti di forza – entro il variegato movimento europeista fu il Congresso d'Europa che si tenne all'Aja nel maggio del 1948, su iniziativa proprio di Churchill. Durante i lavori, apparve evidente che il mondo europeista era diviso profondamente, con differenze che emersero nel tempo. Accanto ai Federalisti – in questo momento molto forti – esistevano almeno altri due filoni dell'uropeismo, che divennero poi trainanti. I Funzionalisti puntavano all'unione graduale di singoli settori dell'economia, convinti che in questo modo e sul lungo periodo si sarebbe giunti alla nascita degli Stati Uniti d'Europa. Gli Unionisti, invece, vedevano l'Europa come un insieme di stati sovrani che – preservati nelle loro specificità – avrebbero dovuto collaborare per il bene comune. A causa delle divisioni del fronte europeista, all'Aja i risultati concreti furono pochi. L'unico, forse, davvero meritevole di essere ricordato fu la nascita – avvenuta nel maggio del 1949 – del Consiglio d'Europa. Essendo un organismo consultivo, il Consiglio non ebbe mai alcun potere effettivo e non poté mai influenzare le decisioni degli Stati europei. Ebbe però il pregio di dimostrare che esisteva un *humus* politico favorevole all'Europa unita, fornendo lo stimolo ad ulteriori passi in avanti.

Il momento per tale balzo parve essere giunto all'inizio degli anni '50, quando i paesi europei provarono a lavorare su due fronti in contemporanea.

In linea di massima, il problema che più preoccupava tutti i politici continentali – ma quelli Francesi in particolare – era la riemersione prepotente della Germania (seppure mutilata) nel sistema europeo ed internazionale. Le ferite della guerra erano ancora fresche e il timore era che Bonn, sfruttando la situazione particolare causata dalla guerra fredda, potesse tornare a svolgere una politica attiva. Di fronte a questa prospettiva, l'immaginazione dei politici venne sollecitata e diede risultati positivi: il 9 maggio 1950 Robert Schumann propose che i paesi europei cooperassero tra loro nella gestione della loro industria pesante ed estrattiva, creando una comunità apposita. Questa

soluzione avrebbe permesso di risolvere molti problemi pendenti: dal destino della Saar, alla ricostruzione tedesca; dal riarmo della Germania al controllo della Ruhr; dal reinserimento della Germania nel sistema internazionale in una posizione di parità, al rilancio del ruolo francese in Europa. Quando il 18 aprile 1951 Francia e Germania firmarono – assieme all'Italia e ai paesi del Benelux – il trattato per la nascita della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) si chiudeva un'era della storia continentale: i due storici nemici rinunciavano reciprocamente al controllo degli strumenti necessari per operare una politica estera offensiva. Le strutture direttive della CECA, inoltre, rappresentarono negli anni successivi il modello su cui vennero costruite le altre iniziative europeiste. Esse erano costituite da un'Alta Autorità, che doveva guidare la nuova organizzazione; dall'Assemblea, che aveva compiti di approvazione dei bilanci della Comunità; dal Consiglio dei Ministri, che doveva svolgere la funzione di mediazione e di raccordo tra i Sei paesi partecipanti; dalla Corte di Giustizia, che doveva dirimere eventuali incomprensioni riguardanti l'interpretazione delle norme.

L'iniziativa, quindi, ebbe un significato sia pratico che simbolico: da un punto di vista emotivo mostrava all'opinione pubblica europea la strada da seguire per il futuro, mentre sembrò indicare all'alleato americano che ora l'Europa era pronta a fare la propria parte nei nuovi equilibri internazionali. In modo particolare, Washington era ansiosa che gli alleati europei si organizzassero meglio per contrastare il pericolo sovietico. Tra il 1947 e il 1954 gli Statunitensi furono sostenitori entusiasti dei progetti di integrazione settoriale che gli Europei misero in cantiere. Secondo gli USA, con questa cura l'economia europea avrebbe avuto quella forza e quella elasticità necessarie per competere sul mercato internazionale, garantendo spazio economico necessario per le esportazioni americane e permettendo la nascita di un mercato aperto ed efficiente tra le due sponde dell'Atlantico: lo scopo per il quale gli Stati Uniti avevano combattuto nel Secondo conflitto.

Perché ciò che era stato fatto dal punto di vista economico avesse un senso, però, bisognava integrare l'iniziativa con la nascita di un soggetto politico. Era uno sviluppo del resto inevitabile. Sulla spinta della guerra di Corea, Washington voleva riarmare la Germania, ritenendo che senza di essa la difesa del continente sarebbe stata impossibile. La Francia credette, quindi, che il lancio di un organismo militare – e quindi politico – europeo potesse essere il mezzo più adatto per governare il riarmo tedesco. Il 24 ottobre 1950 il presidente del consiglio francese Pleven propose la nascita di una Comunità Europea di Difesa (CED), che avrebbe dovuto portare alla formazione di un esercito continentale nel quale sarebbero state inserite le forze armate tedesche. Questa soluzione sembrava allettante, in quanto avrebbe mantenuto la Germania in una posizione subordinata, apportando nel contempo benefici effetti alla difesa del continente. Appoggiata da Adenauer – che sperava di poter proseguire in questo modo verso l'unificazione politica degli Stati europei – sostenuta, ma più blandamente, dai paesi continentali, la CED non ebbe l'appoggio degli USA, che vedevano con sospetto le scelte autonomiste degli alleati europei. Il progetto appariva barocco, anche se del tutto simile nelle sue linee generali alla CECA, e portatore di un probabile scollamento tra le due sponde dell'Atlantico. Ad onta di ciò, tra il maggio e il settembre 1952, gli Europei parvero riuscire nel loro intento, delineando sia un'organizzazione militare credibile che un quadro politico in cui essa avrebbe potuto collocarsi: il Presidente del Consiglio italiano, Alcide De Gasperi, assieme ad altri suoi colleghi, riuscì a far inserire nello statuto della CED un articolo che prevedeva la nascita in tempi rapidi di una comunità politica che avrebbe dovuto affiancare la CED completando le istituzioni europee.

I mutamenti di clima politico che intercorsero nei due anni successivi, però, contribuirono ad affossare il progetto di unione militare e politica. La diminuzione delle tensioni tra i due blocchi, dovuta alla morte di Stalin; la scomparsa di alcuni uomini politici di prestigio (come lo stesso De Gasperi); le difficoltà della Francia, impegnata in una guerra difficile in Indocina: furono tutti elementi che portarono ad un rapido affievolimento della spinta verso la CED. Parigi non fu capace in quel momento di identificare nella politica continentale il settore nel quale spostare le proprie energie. Nell'agosto 1954 il parlamento francese bocciò il trattato CED. Questo fallimento ebbe importanti ripercussioni sull'Europa. In modo particolare, sancì la fine dell'approccio istituzionale

dell'integrazione europea, che lasciò il posto al metodo economico, fondato sull'abbattimento delle barriere doganali, sul principio della libertà di movimento di merci, persone e capitali, e, in prospettiva, sulla nascita di strumenti monetari ed economici comuni. Così, l'elemento politico dell'integrazione restava in sospeso, con effetti che si fanno sentire ancora oggi.

Nasce il Mercato Comune

La fine ingloriosa della CED, comunque, lasciava impregiudicato il problema del ruolo che la Germania avrebbe dovuto avere nel sistema difensivo occidentale. La soluzione alla questione venne fornita dal governo inglese. Il Ministro degli esteri britannico Eden, nell'ottobre 1954, propose il rilancio del Patto di Bruxelles, un'alleanza nata nel 1948 di segno antitedesco, tra Gran Bretagna, Francia e Benelux. Associando ad esso Italia e Germania si veniva a formare l'Unione Europea Occidentale (UEO). Alla Germania veniva concessa la costruzione di un esercito nazionale del tutto autonomo, mentre la Gran Bretagna, che fino a quel momento era rimasta esclusa da ogni iniziativa europea, si faceva garante del riarmo tedesco. Nello stesso tempo, Londra riusciva a riportare le preoccupanti iniziative europee sul binario più tradizionale delle alleanze tra stati.

La vicenda CED provocò anche altri effetti, *in primis* una spaccatura nel movimento europeo. Se molti moderati del gruppo federalista, come Brugmans, continuarono a credere che esistessero degli spazi per continuare ad influenzare il processo di unificazione europea agendo sui politici che guidavano i vari stati, altri, come Spinelli, capirono che i singoli governi mai avrebbero accettato di privarsi delle proprie prerogative. Per superare questo scoglio i federalisti avrebbero dovuto agire sull'opinione pubblica, abbandonando ogni pratica di cooperazione con i politici nazionali. Altre personalità europeiste, come Monnet – l'ispiratore del progetto CECA – individuarono nell'azione graduale l'unica opzione a disposizione. Dopo il successo della CECA, sarebbe stato necessario tentare la cooperazione in altri settori, per esempio quello dell'energia atomica. Era prevedibile che i sottoscrittori della CECA avrebbero risposto positivamente alla proposta di unire gli sforzi per la produzione di energia nucleare, chi per motivi militari (la Francia), chi per motivi di prestigio (il Benelux), chi per motivi energetici (Italia e Germania). Il *Comité d'Action pour les Etats Unis d'Europe* di Monnet si adoperò in questa direzione. Monnet trovò sponda nei paesi del Benelux, che a loro volta stavano sondando il terreno per il rilancio dei progetti economici comunitari. Ai primi di maggio del 1955 il ministro degli esteri olandese Beyen ruppe gli indugi e presentò un memorandum che proponeva la fusione delle economie nazionali dei Sei paesi aderenti alla CECA in un unico mercato comune armonizzato. Rispetto alle idee di Monnet “il tiro veniva spostato più avanti”, prevedendo addirittura la nascita di un mercato comune di amplissimo respiro.

Con la conferenza di Messina (1-2 giugno 1955) venne creato un comitato *ad hoc* con il compito di studiare quali fossero le migliori modalità per la creazione di questo nuovo organismo. La conferenza dei Ministri degli Esteri di Venezia (29-30 maggio 1956) fu un secondo passo in direzione del mercato comune: in quest'occasione, infatti, venne creato un nuovo comitato – sempre guidato da Spaak – incaricato di predisporre i trattati che avrebbero poi dovuto essere votati dai rispettivi parlamenti. I lavori furono resi complicati dalle infinite obiezioni della Francia, che avrebbe prediletto una struttura più convenzionale e “settoriale”, e non voleva un mercato comune vero e proprio. Il vero momento di svolta, comunque, fu lo smacco che Francia e Gran Bretagna subirono a Suez nell'ottobre 1956: senza alcuna alternativa per restaurare il prestigio del paese, Parigi decise di spostare la propria attenzione verso il continente, vedendo in esso una possibile area d'influenza in cui operare. I negoziati tra i Sei ebbero così un forte impulso ed una rapida e positiva conclusione: il 25 marzo 1957 venivano firmati i trattati di Roma che sancivano la nascita della Comunità Economica Europea (CEE) e dell'EURATOM.

Dalla combinazione restavano, però, fuori alcuni paesi importanti, in primo luogo la Gran Bretagna. Questa, fin dal 1950 aveva rifiutato il metodo comunitario, non partecipando né alla CECA né alla CED. L'atteggiamento del Regno Unito ai lavori del comitato Spaak era stato di sdegnoso disinteresse, esemplificato dall'invio in esso di un semplice osservatore. Quando divenne evidente che i Sei sarebbero stati capaci di far nascere un mercato chiuso alle merci inglesi, Londra

cercò di convincere i continentali ad inserire la futura CEE in una Zona di libero Scambio di più ampie dimensioni, allo scopo di “scioglierla” entro una più vasta struttura. Il risultato delle loro manovre fu negativo e costrinse i politici inglesi a far da levatore di una modesta Zona di libero Scambio Europeo (EFTA), composta da sette stati che rappresentò più un danno che non un vantaggio per Londra. Più positive furono le reazioni degli Stati Uniti, che videro nella CEE un buon mezzo di integrazione delle economie europee entro un mercato in cui gli USA avrebbero avuto il ruolo centrale ed in EURATOM uno strumento per semplificare il loro controllo sulle applicazioni militari, di fatto favorendo l’egemonia statunitense sull’Europa in ambito nucleare.

Ben presto, però, l’atteggiamento degli Stati Uniti cambiò. I Sei avevano previsto che nel giro di tredici anni dovessero scomparire tutte le barriere doganali che impedivano il movimento di merci, persone e capitali tra i paesi aderenti alla Comunità. Le tappe ipotizzate erano tre (1 gennaio 1962, 1 gennaio 1966, 1 luglio 1968) e fin da subito si vide come i partecipanti intendessero essere scrupolosi nel loro rispetto. Nello stesso tempo, erano previsti forti dazi da e per l’esterno, creando così davvero un mercato protetto nei confronti dei prodotti extracomunitari. In questo modo, la struttura rischiava di sfuggire alla tutela americana e per questo bisognava cercare soluzioni per riprenderne il controllo. L’entrata della Gran Bretagna nella CEE, in questo senso, avrebbe consentito di insufflarle un po’ di quello spirito liberoscambista che incarnava la linea di fondo della politica economica degli ambienti americani.

Obiettivamente, le scelte della CEE non potevano piacere al mondo liberale. Nei primi anni di vita la Comunità lavorò per trovare un bilanciamento tra le esigenze dei vari partecipanti. In modo particolare, vi fu uno scambio di favori tra i due paesi più importanti. La Germania ottenne una fissazione della tariffa esterna per i produttori industriali mediamente inferiore a quella tedesca, fatto che le consentì di avere un aiuto notevole alle proprie esportazioni verso i paesi terzi. Bonn pagò questa disponibilità con il consenso alla Politica Agricola Comune (PAC) voluta dalla Francia, delineata nel luglio del 1958, elaborata meglio nel gennaio 1962 ed entrata in vigore nel luglio 1964. La PAC voleva difendere i redditi dei produttori e dei consumatori, mantenendo i prezzi alti dei prodotti agricoli, grazie del Fondo Europeo di Orientamento e di Garanzia dell’Agricoltura – FEOGA – senza che tali costi cadessero sul cittadino, e facendo aumentare nello stesso tempo la produzione e il commercio agricoli tra i Sei.

Un ruolo importante nella positiva conclusione di questa lunga – ma fondamentale – trattativa venne tenuto dal presidente della V Repubblica francese, il generale de Gaulle. Questi era da sempre stato critico nei confronti degli accenti sovranazionali che connotavano lo spirito dei trattati della CEE. Secondo de Gaulle, solo lo stato-nazione personificava il vero spirito dei popoli e per questo motivo su di esso si doveva fondare qualsiasi costruzione politica europea. Il generale francese, però, aveva anche un’interessante strategia per il futuro del paese. Egli vedeva nella CEE un prezioso strumento per dare un significato alla politica estera del suo paese, ora che l’avventura coloniale stava terminando, con la liquidazione dolorosa della guerra in Algeria. Ma la CEE e le sue possibili strutture politiche avrebbero potuto essere un interlocutore importante anche a livello internazionale, ponendosi quale terzo elemento in un mondo bipolare, ponendo in discussione proprio tale bipolarità. In quest’ottica, le maggiori critiche de Gaulle erano riservate agli Stati Uniti ed al ruolo di guida dell’Europa che essi si arrogavano. In questa sua strategia, egli per un certo periodo vide Londra inserita nella futura Unione europea – che aveva in animo di creare – quale secondo o terzo elemento del direttorio che avrebbe dovuto guidare il continente e di cui la Francia sarebbe stata il centro motore.

In questa ottica, l’azione fondamentale risultava essere proprio lo sforzo per la nascita dell’Unione politica europea. I lavori entro il Comitato Fouchet – costituito allo scopo – ebbero inizio nella prima parte del 1961 e portarono all’individuazione di un piano che si richiamava nella sua struttura alle comunità esistenti, proponendo un’unione che non andava a sovrapporsi ad esse. Nella proposta da Parigi il Consiglio dei capi di stato e di governo, o dei Ministri degli Esteri avrebbe avuto un ruolo centrale. Dotato di ampi poteri, il Consiglio avrebbe dovuto deliberare all’unanimità. L’Assemblea parlamentare, invece, avrebbe avuto poteri inferiori rispetto a quelle

delle tre comunità, prive di potere legislativo vero e proprio. Ad ogni modo, il primo piano Fouchet venne ben accolto dai cinque partner della Francia in quanto non invadeva il campo della CEE, prevedendo – ad onta delle differenze estreme tra le filosofie delle due comunità – una specie di sinergia tra l'istituto economico e quello politico.

In questa forma, quindi, l'Unione politica europea avrebbe potuto prendere corpo, se il suo negoziato non si fosse fatalmente intrecciato con quello per l'adesione inglese alla Comunità Europea. Con la fine degli anni cinquanta, infatti, i politici britannici dovettero ammettere che gli interessi economici del Regno Unito erano oramai indirizzati più verso il continente che non verso altre strutture, quali il Commonwealth. Il 9 agosto 1961, il Primo Ministro inglese Macmillan presentò la candidatura del proprio paese alla CEE, chiedendo l'apertura di negoziati ufficiali. Come ben presto ci si rese conto, però, le differenze strutturali dell'agricoltura e dell'industria britannica rappresentavano l'ostacolo principale per la positiva conclusione della trattativa, portando ad un negoziato lungo ed estenuante. De Gaulle si preoccupò degli effetti che una positiva conclusione dell'applicazione inglese avrebbe avuto sulla CEE e sulla posizione di forza che la Francia aveva dentro di essa. Come detto, il generale non era contrario al Regno Unito in sé; era però perplesso sugli effetti che ne sarebbero scaturiti dalla presenza inglese nella CEE per la politica di indipendenza rispetto agli USA che stava cercando di realizzare. Tutti sapevano, infatti, che Washington era il maggiore sponsor dell'entrata della Gran Bretagna nel Mercato Comune. Non riuscendo a definire con precisione i contorni della politica inglese, de Gaulle agì rapidamente. Avuta l'approvazione del regolamento costitutivo del FEOGA e quindi della PAC (14 gennaio 1962), egli presentò il 18 gennaio una seconda versione del trattato per l'Unione politica. In essa scomparivano i riferimenti al Patto Atlantico come naturale ambito di esistenza dell'Unione, l'Assemblea parlamentare perdeva ogni parvenza di autonomia e il Consiglio direttivo avrebbe dovuto avere compiti decisionali anche nel campo economico, invadendo il settore della CEE. Un mese dopo, il presidente francese – nel frattempo sottoposto ad ogni genere di critica – accettò di moderare le sue posizioni, ma apparve evidente che oramai uno strappo si era creato nel tessuto delle relazioni intracomunitarie. Uno strappo che non venne più ricucito e che portò alla fine di ogni prospettiva d'unificazione politica, sancita con la chiusura delle discussioni tra i Sei nel luglio 1962.

Nel frattempo, gli Stati Uniti avevano cercato di recuperare il terreno perduto. Sempre nel luglio 1962 Kennedy provò a delineare meglio la portata delle sue già note proposte di *partnership* atlantica, che dovevano mostrare come gli USA erano pronti ad accettare la CEE quale proprio interlocutore di pari livello. In realtà, le proposte americane rimanevano, come sempre, confuse e contraddittorie. Soprattutto nel settore della collaborazione politico-militare, esse non apparivano capaci di far compiere quel salto di qualità nei rapporti tra le due sponde dell'Atlantico – in direzione della piena parità – che si ripromettevano di ottenere. Di ciò si accorsero lo stesso de Gaulle – come ovvio – ma anche quei politici, come il Cancelliere tedesco Adenauer, che avrebbero voluto realizzare attraverso una vera *partnership* con gli USA un salto di qualità nel ruolo internazionale del proprio paese. Inevitabile, quindi, che de Gaulle cogliesse la prima occasione utile per porre il veto all'entrata della Gran Bretagna nella CEE, che era considerata il primo passo verso il controllo del continente da parte americana. La decisione di Londra di acquistare armi nucleari dagli USA alla fine del 1962 ebbe quale risposta la conferenza stampa di de Gaulle del 14 gennaio 1963, in occasione della quale affermò che la Gran Bretagna non era pronta a partecipare alla CEE. Nonostante il passo drammatico, il presidente francese non restò isolato, avendo il sostegno di Adenauer, che accettò di firmare il patto franco-tedesco (23 gennaio 1963): ai suoi occhi l'elemento propulsore di ulteriori e più avanzati accordi continentali nel campo politico.

Gli anni sessanta e settanta

Dopo lo *choc* – durato qualche settimana – legato al veto francese, la struttura comunitaria riprese a funzionare grazie al metodo della sincronizzazione proposto dai Tedeschi. Secondo Bonn, da quel momento in avanti sarebbe stato necessario che i Sei affrontassero quei problemi che erano davvero suscettibili di soluzione, tralasciando quelli di arduo superamento. Apparentemente, questo

sistema funzionò per circa due anni. Fino a quando, cioè, la Commissione Europea, guidata dal tedesco Hallstein, lanciò un suo progetto di riforma della Comunità ed in particolare delle regole della PAC. Le proposte della Commissione si prefiggevano lo scopo di dotare la CEE di risorse proprie, ampliando nel contempo i poteri a favore dell'Assemblea parlamentare, che sarebbe divenuta l'organo direttivo della Comunità. La risposta della Francia a questo passo fu il ritiro dei rappresentanti di Parigi da tutte le istituzioni comunitarie e l'apertura della "crisi della sedia vuota", che rischiò di far saltare tutta la costruzione europea. La crisi si risolse con l'abbandono di Hallstein da parte della cinque partner europei, che fu sconfitto nelle sue ambizioni. Con il compromesso di Lussemburgo – 29 gennaio 1966 – Parigi tornò ad occupare il proprio posto in seno al Consiglio, ma ottenne in cambio la regola del voto all'unanimità che avrebbe consentito ad uno Stato membro che si fosse sentito minacciato in un proprio interesse vitale di bloccare il lavoro della Comunità attorno alla particolare questione. In sostanza, gli effetti dell'iniziativa della Commissione furono la riconferma di un sistema – quello dell'unanimità – che si voleva colpire, e la paralisi di ogni ipotesi di crescita sovranazionale della Comunità.

Come ovvio, in questo panorama anche la nuova ipotesi di candidatura da parte britannica al Mercato Comune – nel 1967 – venne respinta. Le ragioni che avevano ostato alla positiva riuscita del primo approccio non avevano perso alcunché della loro pregnanza a distanza di quattro anni. Al di là del fatto che questa volta de Gaulle pose un alt all'inizio dei negoziati tra Londra e la CEE, e non ad un negoziato già in corso, resta il fatto che era evidente come per la Gran Bretagna la strada dell'Europa restava sbarrata. E questo, nonostante gli indubbi passi in avanti compiuti da Londra in direzione del continente.

Fu la fine politica di de Gaulle ad essere determinante per il complessivo miglioramento delle relazioni nella Comunità e per un suo primo allargamento. Grazie al rinnovato impegno di Georges Pompidou, che aveva sostituito de Gaulle alla presidenza francese, fu convocata seconda conferenza all'Aja (1-2 dicembre 1969). In quest'occasione si decise di allargare la Comunità, accettando nuovi partner; di approfondire i settori di intervento della CEE, puntando alla futura unione monetaria; di completare quanto era stato fino a quel momento costruito. La ragione dell'interesse – inusitato fino a quel momento – della Francia per l'allargamento della CEE poneva le radici nella vitalità della politica tedesca nei confronti dei paesi dell'est e del blocco orientale. La *Ostpolitik* di Bonn minacciava di sbilanciare la Comunità verso est e l'entrata di nuovi partners europei (tra l'altro, proprio quella Gran Bretagna fino a quel momento rifiutata) avrebbe permesso di riequilibrare queste spinte verso oriente. Senza più alcun ostacolo da parte francese, la Gran Bretagna aderiva alla CEE il 22 gennaio 1972 ed entrava in essa il 1 gennaio 1973, assieme alla Danimarca e all'Irlanda, marcando il primo allargamento della CEE dalla sua fondazione.

La seconda questione – la necessità di ottenere una vera unione monetaria – era altrettanto importante, se si voleva proseguire nella costruzione di un vero mercato comune: un obiettivo che, ad onta dei passi in avanti fino a quel momento compiuti, non poteva ancora dirsi conseguito. La crisi in atto nell'economia all'inizio degli anni '70, infatti, stava portando i governi dei Sei ad adottare politiche protezioniste surrettizie (per esempio, alcuni vincoli all'investimento nei mercati nazionali da parte di investitori stranieri), ponendo in pericolo il mercato integrato. Nel 1970 venne lanciato il "piano Werner" (dal nome del premier lussemburghese del tempo), che doveva garantire la stabilità dei cambi, indicando nel 1980 la data per la nascita di una vera unione monetaria. Nel 1972 nasceva quindi il "serpente monetario", una banda di fluttuazione obbligata dei cambi, che doveva portare alla stabilità delle monete. Non tutti i membri della CEE ebbero gli stessi vantaggi da queste iniziative. Sottoposti alla pressione del mercato e delle difficoltà economiche, alcuni governi (e tra questi quello italiano) furono costretti ad abbandonare il "serpente monetario", mentre chi disponeva di una moneta solida (come la Germania con il suo marco) trasse da tale regime concreti benefici.

Nella casella delle perdite per la CEE va ascritta anche la politica che gli USA inaugurarono proprio in questi anni nei confronti dell'organizzazione. Washington passò dall'insofferenza per le scelte economiche della Comunità alla critica aperta per una struttura che appariva oramai del tutto

fuori controllo da parte americana (e nonostante la presenza in essa, ora, della Gran Bretagna). L'asse franco-tedesco – costituito dal duo Giscard d'Estaing-Schimdt prima e da quello Mitterrand-Kohl poi – teneva infatti saldamente in mano le redini della CEE e seppe fornire alcune interessanti soluzioni ai bisogni della Comunità. Da un lato, Francia e Germania pretesero che i Consigli europei si tenessero due/tre volte l'anno – al fine di poter meglio coordinare gli interventi per la gestione e il superamento dei problemi dell'organismo – mentre, d'altro lato, accettarono che l'Assemblea europea divenisse Parlamento a tutti gli effetti, eletto a suffragio diretto ed universale dai popoli comunitari. In sostanza, la Comunità e i suoi membri, stretti tra la crisi energetica e le difficoltà economiche conseguenti, decisero per il consolidamento di quanto era stato fino a quel momento ottenuto – un mercato integrato e chiuso all'esterno – rinunciando a passi in avanti, ma evitando anche il pericolo di possibili regressioni. In questo modo, però, venne incoraggiata quella forma di “eurosclerosi” a cui parve essere sottoposta la CEE durante tutti gli anni '80.

La nascita dell'Euro

Ad onta di ciò, negli anni '80, la Comunità vide allargarsi la propria compagine con l'entrata di tre nuovi paesi (la Grecia nel 1981, e Spagna e Portogallo, nel 1986), che portarono a 12 gli stati membri. Eppure, essa non godette di buona salute. I problemi causati dalle barriere improprie create al libero commercio intracomunitario; i problemi di bilanciamento della politica comune causata dal FEOGA che arrivava ad assorbire il 70% del bilancio comunitario, sottraendo risorse ad altri settori economici che avrebbero dovuto essere modernizzati; più in generale, il sostanziale invecchiamento dell'apparato politico-istituzionale, raffiguravano un panorama statico di una Comunità che funzionava male, e perciò avrebbe dovuto essere svecchiata. In questo senso, un ruolo abbastanza importante – anche se del tutto involontario – l'ebbe proprio la Gran Bretagna della Thatcher. Da sempre euroscettica – più per ragioni politiche interne e per partito preso, che per motivi reali – la *Iron Lady* costrinse la Comunità a rivedere, parzialmente, la PAC. Chiedendo la restituzione di una parte delle sovvenzioni inglesi alla fondo di garanzia, il Primo Ministro britannico intendeva rientrare di capitali nazionali che avrebbero potuto essere reinvestiti in altri settori della spesa pubblica nazionale. Essa ebbe però il merito di indicare quanto la PAC fosse sperequata a favore di alcuni paesi e, soprattutto, quanto fosse onerosa per gli stati comunitari. Un problema, questo, che non poté più essere ignorato negli anni seguenti e con il quale Bruxelles dovette confrontarsi.

Un altro contributo a favore dello svecchiamento delle strutture comunitarie avrebbe potuto venire, ancora una volta ed in teoria, dai tentativi di Altiero Spinelli di trasformare il Parlamento Europeo – questo il nome assunto dall'Assemblea parlamentare europea dal 1979, anno della prima elezione a suffragio universale – nel vero rappresentante dei popoli della Comunità. Pur essendo stato approvato il 14 febbraio 1984 dal PE, il progetto Spinelli venne ignorato dai governi in occasione del Consiglio europeo del giugno 1984, a dimostrazione che i governi non volevano assolutamente cedere alcuna loro prerogativa a strutture sovranazionali. In occasione di questo incontro, per altro, si assistette ad un rinnovato slancio riformatore da parte dei paesi partecipanti alla CEE, grazie ai buoni rapporti tra Mitterrand e Kohl e mercé la forte personalità del Presidente della Commissione europea, Jacques Delors. Questi sfruttò la buona situazione intra-comunitaria e il fermento che le iniziative di Spinelli avevano fatto nascere per lanciare l'idea della ripresa della progettazione politico-economica entro la Comunità. Le indicazioni presenti nel libro bianco della Commissione – *Programma Novanta* – vennero adottate dai dieci nel dicembre 1985 con l'Atto Unico, che venne poi firmato nel febbraio dell'anno seguente. L'Atto Unico intendeva modificare i rapporti di forza tra PE e Consiglio e, pur senza incidere a fondo come avrebbe potuto fare il progetto di Spinelli, introdusse nuovi modi di collaborazione tra le due istituzioni. Il PE poco a poco riuscì ad ottenere un potere di codecisione capace di rallentare ed anche bloccare una decisione presa dal Consiglio, nel caso in cui tale decisione fosse stata considerata conforme alle aspettative dell'Assemblea nata dal voto popolare. Inoltre, con l'Atto Unico, la Commissione intendeva superare tutte le barriere che erano insorte negli anni al libero passaggio di merci e capitali nei paesi nel mercato europeo, razionalizzando nel contempo le spese, creando un vero ed

effettivo mercato, e dislocando meglio i capitali necessari per rilanciare l'economia del continente. Inevitabilmente, Delors andò a toccare il settore agricolo a cui chiese una distribuzione delle risorse diversa, un nuovo equilibrio nella struttura delle spese, il raddoppio degli stanziamenti dei fondi strutturali, una migliore gestione dei mercati e l'introduzione di stabilizzatori per le organizzazioni di mercato. Queste indicazioni, sia detto per inciso, portavano la Comunità a cadere in contrasto con il mondo esterno e con quelle organizzazioni internazionali che potevano essere interessate ad operare delle pressioni sull'Europa per penetrare i suoi mercati. Qui vennero, in sostanza, poste le basi per i futuri scontri ancora in atto con gli Stati Uniti. Nello stesso tempo, però, venivano ad essere poste le premesse per una possibile politica estera autonoma dell'Unione europea.

In questa temperie, tra la fine del 1989 e l'inizio del 1990 venne lanciato il progetto di Unione Economica e Monetaria (UEM). Il progetto della Commissione prevedeva tre fasi successive. La prima dal 1990 al 1993 puntava alla liberalizzazione dei capitali e un maggiore coordinamento delle politiche economiche; la seconda, che doveva partire dal 1994, avrebbe dovuto creare un Istituto monetario europeo per rafforzare il processo di convergenza monetaria; la terza fase doveva cominciare il 1 gennaio 1999 ed è in effetti terminata il 1 gennaio 2002, con la nascita della moneta unica (Euro). In questo panorama, il 7 febbraio 1992 venne firmato il Trattato dell'Unione europea a Maastricht, che ha avuto il principale merito di fissare precisi parametri (universalmente noti come parametri di Maastricht) per l'ammissione dei singoli paesi alla terza fase del progetto di Unione monetaria. In pratica, essi prevedevano per i paesi membri un deficit entro il 3% e un debito pubblico non oltre il 60%. A Maastricht venne anche sancita la nascita dell'Unione Europea, fondata su tre pilastri. Quello centrale era rappresentato dalle comunità già esistenti, gli altri due dovevano essere la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e la Cooperazione in materia di giustizia ed affari interni (GAI). In modo particolare, con la PESC si chiamava di nuovo in causa, per la prima volta dai tempi della CED, la questione dell'unione politica vera e propria. Lentamente, inoltre, venne accolto da tutti i paesi della UE il cosiddetto accordo di Schengen che prevede la libera circolazione delle persone entro l'unione, senza alcun controllo alle frontiere.

Una funzione importante nell'implementazione e nel rilancio delle strutture comunitarie è venuto sia dal crollo dei regimi comunisti nel 1989 – fatto che ha modificato le percezioni politiche entro l'Europa e ha allargato l'orizzonte, e le frontiere, del continente – sia dalla disponibilità dei vari governi a cedere parte della propria sovranità alla UE. Un elemento di certo nuovo, ma che non poteva dare alcun effetto se non fosse stato accompagnato da realizzazioni concrete. Gli elementi di contraddizione presenti in questa nuova fase della vita dell'Europa comunitaria sono venuti alla luce con la parziale “svolta a sinistra” dei paesi comunitari (cioè la vittoria in gran parte di essi di coalizioni di sinistra o di centrosinistra), rafforzata poi dall'entrata nella UE nel 1995 di Austria, Finlandia e Svezia. Ad Amsterdam nel giugno 1997 venne firmato un nuovo trattato che, al “Patto di Stabilità” – nato alla fine del 1996 e sostenuto soprattutto dai Tedeschi – sostituiva un Patto sulla crescita e l'occupazione che doveva fondarsi su una Carta Sociale non meglio definita. In questo modo, venivano previste nuove competenze della UE, senza preparare interventi compensativi sul piano degli ammortizzatori sociali e dell'occupazione, fatto che ha creato tensioni e gravi squilibri: in sostanza, è stato per lo meno sorprendente che non sia stato previsto un fondo economico capace di sostenere l'azione sociale richiesta a gran voce e da più parti. Ad ogni modo, le cose andarono avanti, la corsa alla moneta unica giunse finalmente alla sua stretta finale, con l'adesione – il 25 marzo – di 11 dei paesi della UE. Nella notte tra il 31 dicembre e il 1 gennaio 1999, infine, la moneta unica ebbe il suo varo definitivo, con la fissazione dei tassi di conversione e l'inizio del processo finale che ha portato alla sostituzione delle monete nazionali con l'Euro. Nello stesso periodo, l'Unione Europea definì con più precisione modalità e scadenze del prossimo e più controverso allargamento.

Fin dagli esordi la vita dell'Euro è stata tribolata. Le forti tensioni economiche – aggiuntesi alle difficoltà istituzionali a seguito delle dimissioni, il 16 marzo 1999, della Commissione presieduta da Santer per malversazioni acclarate e all'evidente “deficit democratico” dal disequilibrio dei poteri tra Parlamento e Commissione – danneggiarono la moneta europea. Dopo alcune settimane di euforia, a partire dalla metà di aprile 1999 la quotazione dell'Euro imboccò la

parabola discendente destinata a fargli perdere, nel corso dell'anno successivo, il 30% del suo valore iniziale. Durante tutto il 2000 e il 2001, la quotazione dell'Euro continuò a risentire della debolezza dell'economia europea rispetto a quella americana. Non solo. Anche dal punto di vista politico, i problemi non finirono con il superamento della crisi della Commissione. L'accesso al governo del partito di destra di Jörg Haider al governo austriaco (metà febbraio/metà settembre 2000) e poi il "no" degli elettori danesi all'ingresso del proprio Paese nella zona dell'Euro (il 28 settembre) scossero la solidità della UE.

Oggi il principale nodo politico dell'Unione europea – il proseguimento dell'integrazione e del rafforzamento interno – si scontra con il problema esterno, costituito dall'entrata nell'organizzazione dei paesi europei dell'Est e del Sud: due necessità vitali per l'Europa, ma, appunto, potenzialmente contraddittorie. Ciò ha fatto sì che negli ultimi tre anni siano riemersi i già noti motivi di tensione interna. In primo luogo, il conflitto tra interessi nazionali e interessi comuni dell'Unione. In secondo luogo, si è riaperto il vecchio confronto su quali responsabilità debbano essere trasferite alle istituzioni comunitarie e quali debbano restare, invece, prerogativa degli stati nazionali, soprattutto in materia di politiche economiche e sociali e di politica estera e di difesa. Un confronto che è stato riattivato proprio dal varo della moneta unica, da un lato, e dalla nuova e più drammatica fase di instabilità nelle aree limitrofe a quelle dell'Unione, dall'altro. L'incapacità dell'Europa nel darsi una politica estera autonoma è stato dimostrato dalla subordinazione delle Forze Armate europee al comando degli Stati Uniti in occasione della guerra del Kosovo, facendo sorgere dubbi sull'efficacia della cosiddetta Politica Estera di Sicurezza e Difesa (PESC). In terzo luogo, la necessità di una cooperazione rafforzata e di un miglioramento delle capacità decisionali ha reso improrogabile la riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione, sia nel senso di un rafforzamento dei poteri della Commissione, sia in quello di una maggiore democratizzazione. Confermata dalla crisi istituzionale del marzo 1999 e rilanciata dal dibattito innescato, nel maggio 2000, dalla proposta del Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer di una Europa federale allargata a trenta Paesi e fondata su una vera Costituzione, la questione della riforma istituzionale è stata al centro del Consiglio europeo di Nizza tra l'8 e l'11 novembre 2000. Oltre a confermare il varo di un processo di allargamento senza precedenti a partire dal 2003, il vertice ha cercato di toccare alcuni dei meccanismi dell'Unione, riconsiderando i voti di ciascun Paese nel consiglio dei Ministri e il numero dei seggi nel Parlamento europeo ed estendendo il numero delle materie nelle quali sarà possibile decidere a maggioranza o, almeno, procedere a "cooperazioni rafforzate" – pur senza riuscire a superare l'ostacolo delle questioni nelle quali rimane più forte la gelosia dei singoli Stati, a cominciare dalla Politica di Sicurezza e Difesa.

Anche il Trattato di Nizza, tuttavia, ha incocciato le stesse difficoltà già "assaporate" dal Trattato di Maastricht. Il 7 giugno 2001, la sua ratifica è stata in un primo momento bocciata dall'elettorato dell'unico Paese, l'Irlanda, che l'aveva sottoposto a referendum. Negli stessi mesi, la perdurante debolezza dell'Euro si è incrociata con il rallentamento sempre più marcato dell'economia statunitense, che ha indotto la *Federal Reserve* e la Banca Centrale Europea (BCE) ad abbassare più volte i rispettivi tassi di interesse. In un quadro internazionale reso ancora più precario dagli attentati terroristici negli USA, la sostituzione delle monete nazionali con l'Euro, punto d'arrivo di alcuni decenni di cooperazione monetaria tra i Paesi europei, ha rappresentato una dimostrazione della "spaurita determinazione" con la quale gli Europei sembrano voler proseguire nel loro cammino. Anche il lancio di alcuni progetti – come Galileo per la nascita di sistema europea di navigazione e di posizionamento satellitare – ha voluto indicare tale volontà, che pare essere stata compresa anche da quelle opinioni pubbliche inizialmente allontanatesi dall'ideale europeo. L'esito positivo del nuovo referendum indetto in Irlanda per l'allargamento della Comunità ad est, sembra dimostrarlo.

Le incognite dell'allargamento

Il referendum del 19 ottobre scorso, con il quale l'Irlanda ha accettato definitivamente il Trattato di Nizza, ha liberato i vertici politici europei di un ostacolo quanto mai imbarazzante. Il Trattato ha rappresentato uno di quei rari casi in cui si riesce a far convergere le posizioni più diverse su un'unica valutazione: infatti, tutti, dai federalisti europei agli "euroscettici", hanno espresso la loro insoddisfazione per il prodotto del vertice di Nizza, che a sua volta concludeva una lunga e non sempre edificante trattativa intergovernativa. Il Trattato di Nizza prevedeva importanti mutamenti del processo decisionale e della composizione delle istituzioni dell'Unione Europea affinché l'UE potesse procedere ad un nuovo storico allargamento verso Est, che avrebbe permesso di superare in via definitiva la divisione dell'Europa creatasi con la fine della Seconda Guerra Mondiale.

Al fine d'evitare che la nuova, grande Unione naufragasse nell'ingovernabilità, furono ampliate le aree in cui le decisioni potranno essere prese a maggioranza – peraltro mantenendo la regola dell'unanimità laddove ci fossero dei sensibili interessi nazionali da preservare (fiscalità e sicurezza sociale a favore della Gran Bretagna, diritto d'asilo e politica sull'immigrazione a favore della Germania, sui prodotti audiovisivi a favore della Francia e un mantenimento fino al 2007 del diritto di veto per la Spagna sulla distribuzione degli aiuti regionali). Il trattato assegnava il numero dei voti che ogni candidato avrebbe avuto a disposizione una volta ammesso e riformava la Commissione affinché l'ingresso di dieci o più nuovi membri non la trasformasse in un organo elefantico ed ingestibile: nel 2005 i cinque stati maggiori rinunceranno al secondo commissario e, se l'Unione dovesse raggiungere i 27 membri, il numero totale dei commissari sarà fissato ad una quota più bassa attraverso un meccanismo di rappresentanza a rotazione. Il problema della ripartizione dei poteri fra istituzioni europee, stati e regioni veniva rinviato ad una nuova conferenza governativa nel 2004.

La bocciatura del Trattato di Nizza nel primo referendum irlandese creò un fortissimo imbarazzo, per quanto ci si potesse consolare col fatto che avesse votato solamente il 35% degli aventi diritto e il no avesse vinto con uno scarto di appena 76.000 voti. Uno dei paesi che più aveva beneficiato della "solidarietà" europea, lasciandosi brillantemente alle spalle un passato di economia agricola fortemente arretrata, negava ai "fratelli dell'Est" l'opportunità di fare altrettanto per "egoismo nazionale": non si trattava solo della sconfessione di certa retorica comunitaria, perché bloccando Nizza si bloccava di fatto anche il processo d'allargamento per il quale il Trattato fissava le regole. Gli irlandesi decisero di concedersi una seconda chance e – come in una corsa annullata perché vince il cavallo su cui nessuno ha puntato – il referendum è stato ripetuto dando questa volta un largo margine di vittoria al sì (62,9% contro il 37,1%).

Tutti hanno tirato un sospiro di sollievo: nessun ostacolo formale si opponeva più all'adesione di dieci nuovi membri (Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania, Lettonia, Estonia, Cipro e Malta) che nel frattempo la Commissione aveva già raccomandato ed il cui via libera definitivo dovrebbe arrivare col Consiglio europeo di Copenhagen il prossimo dicembre. In realtà la parte più prosaica – e quindi più difficile – deve ancora venire: chi e come dovrà pagare per l'allargamento? Quali saranno i costi e gli effetti dell'ingresso di paesi dalle condizioni quanto mai varie in una fase di rallentamento generale del ciclo economico – un eufemismo per evitare la tanto temuta parola "crisi"?

La situazione è apparsa chiara già al vertice di Caceres, nel febbraio 2002, quando nessuno s'oppose all'allargamento in quanto tale, ma si assistette ad una spaccatura netta fra i alcuni contribuenti netti – Germania, Olanda, Gran Bretagna, Svezia e Finlandia – e i paesi che invece ricevono la quota maggiore degli investimenti comunitari – Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo ed Italia. I primi chiedevano una riconfigurazione sostanziale del bilancio UE a partire dal prossimo esercizio (cioè dal 2007), oggi impegnato per l'80% dal finanziamento della politica agricola (PAC) e dai fondi strutturali; questo perché ritenevano che l'ingresso dei nuovi membri, date le loro strutture produttive, avrebbe portato ad un carico insostenibile senza una riforma del bilancio.

Ovviamente, chi più guadagna dall'attuale configurazione s'oppose, ma è significativo che la Francia – storicamente la maggiore beneficiaria della PAC – a Caceres si sia mantenuta piuttosto defilata: le stime infatti paiono indicare che, a partire dal 2006, Parigi possa diventare a sua volta un contribuente netto.

Globalmente, i dieci paesi che dovrebbero entrare nel 2004 non presentano problemi insormontabili: dal 1999 tutti assolvono ai criteri politici e la Commissione ha dichiarato che sono economie di mercato funzionanti. Ciononostante appare subito netto il divario che li separa dagli attuali membri dell'UE perché, con l'eccezione di Cipro e della Slovenia (dove il PIL pro capite è pari, rispettivamente, all'80% e al 69% della media UE, con €18.500 e €16.000 l'anno), i redditi pro capite espressi come percentuale del PIL sono al di sotto del 60% della media europea, con il minimo del 33% rappresentato dalla Lettonia (si vedano i grafici 1 e 2).

Un'analisi anche sommaria della situazione macroeconomica mostra un insieme estremamente vario di problemi, più o meno gravi. In Polonia è necessario uno sforzo deciso e repentino che attui una riforma strutturale delle finanze pubbliche e consegua il consolidamento fiscale, obiettivo quest'ultimo valido anche per la ben più ricca Cipro. Il deficit generale deve essere ridotto sia in Ungheria sia a Malta, nel primo caso sviluppando una politica fiscale in grado di gestire il ciclo economico e favorire la riduzione dell'inflazione, nel secondo caso attraverso una riforma della spesa pubblica che assicuri la sostenibilità fiscale sul medio termine. L'inflazione riguarda un po' tutti i paesi, ma si attesta a livelli preoccupanti in Ungheria, Slovenia e Slovacchia: se per i primi due paesi può valere l'attenuante di uno sviluppo economico piuttosto frizzante nel corso degli anni passati, è molto più difficile accettare questa interpretazione per il terzo. Al contrario, tassi d'inflazione bassi possono essere un segnale incoraggiante per Cipro o Malta, molto meno per la Lituania, dove rappresenta piuttosto un indice della depressione del mercato (si veda il grafico 3).

Esiste poi un problema di deficit per il bilancio delle entrate fiscali, particolarmente grave in Slovacchia, ma che interessa anche aree più ricche e dinamiche come Cipro. Una correzione di questi squilibri è resa particolarmente urgente dall'arrivo massiccio di capitali d'investimento dall'estero (stimati già nell'ordine dei 15 miliardi di dollari), che sta causando un "surriscaldamento" del mercato in molti dei paesi candidati con effetti negativi sulla bilancia delle partite correnti (si veda il grafico 4). La crescente disponibilità di denaro di provenienza esterna produce infatti partite finanziarie positive e permette l'espansione dell'economia dei paesi in questione sotto la forma dell'incremento del PIL. Questa espansione avviene però nel contesto di strutture deboli, traducendosi in un aumento delle importazioni che determina bilanci negativi delle partite correnti. In Slovenia si è riusciti a mantenere un valore ridotto del deficit delle partite correnti attraverso restrizioni alle transazioni finanziarie, che però si stanno abbandonando per realizzare l'allineamento coi parametri europei in materia di libera circolazione dei capitali.

La disoccupazione si attesta su percentuali molto alte in Slovacchia (19,4%), Polonia (18,4%) e nei tre paesi baltici (si veda il grafico 5). In queste aree si rendono necessari interventi urgenti di ampio raggio sul mercato del lavoro, con la creazione di nuove infrastrutture, una maggiore flessibilità, lo smantellamento dei disincentivi creati – almeno in certi casi – dalla protezione sociale, una riforma del sistema educativo e l'adeguamento dei meccanismi di formazione professionale. Tutto ciò non può essere dissociato da una parallela riforma della spesa sociale: garanzie e sussidi vanno radicalmente rivisti in Slovacchia, occorre mettere mano in fretta al sistema sanitario in Ungheria (e, più in generale, garantire la competitività ungherese mantenendo la proporzione fra crescita salariale e livello di produttività) e serve completare la riforma delle pensioni in Lituania. In generale, negli anni scorsi, sono stati fatti molti progressi attraverso l'opportuna attività legislativa – che però ancora in larga parte non riesce ad essere applicata – e la creazione o il rafforzamento delle istituzioni in questi settori: ad esempio, grandi sforzi sono stati espressi dalla Slovacchia e con buoni risultati. Restano tuttavia da rafforzare le capacità operative dell'amministrazione e da consolidare la sicurezza sul lavoro, condizioni necessarie per garantire un miglioramento del dialogo sociale nei vari paesi: ciò vale per la Polonia o la Lituania, ma anche per

Cipro e Malta, dove la normazione sul lavoro è a tratti ancora insufficiente, specialmente in tema di pari opportunità.

Un settore che ha richiesto imponenti sforzi di riforma è stata l'amministrazione. A partire dalla fine degli anni Novanta, tutti i paesi hanno emanato leggi di riordino che, dapprima mirate laddove la situazione era più grave, forniscono ormai un quadro normativo completo. Resta ora il problema di disporre di risorse finanziarie sufficienti per garantirne una tempestiva applicazione: è necessario insomma evitare ritardi che causino una discrasia fra l'impianto legale e le forze amministrative effettivamente presenti, sotto forma di differenziali nelle retribuzioni fra pubblico e privato o dell'incapacità di rendere effettivamente operativa la decentralizzazione delle funzioni sul livello locale. Tutto ciò è assolutamente necessario per essere in grado di combattere efficacemente il fenomeno della corruzione, che rappresenta un problema gravissimo in molti paesi, dalla Polonia alla Lettonia, dall'Ungheria alla Slovacchia. Anche in questo caso non sono mancati gli sforzi legislativi, ma si deve constatare un'efficacia piuttosto scarsa causata dalla penuria di risorse e dalla debolezza del sistema amministrativo nel suo complesso.

Questa carenza strutturale si ripercuote naturalmente anche nell'attuazione della libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali. Nel primo caso, che è quello in cui si sono ottenuti i risultati più importanti in termini di approssimazione agli standard europei, l'amministrazione non è tuttavia in grado di assicurare livelli ottimali di sorveglianza del mercato in Polonia, Repubblica Ceca, Estonia e Cipro; esistono poi ritardi in alcuni settori merceologici specifici in Slovenia e Lituania. D'altra parte, i progressi ungheresi nella lotta al riciclaggio che hanno permesso l'uscita dell'Ungheria dalla "lista nera" dell'OCSE

Negli altri comparti esistono difficoltà supplementari. La libera circolazione delle persone – che è tuttora fortemente ostacolata a Malta – presenta lacune soprattutto nel riconoscimento dei titoli professionali, dove molto lavoro resta ancora da fare nella Repubblica Ceca, in Slovacchia e nei paesi baltici. Si è poi raggiunto in quasi tutti i paesi un sostanziale allineamento coi parametri europei nei servizi bancari, cui giustamente era stata assegnata la priorità poiché era difficile immaginare alternative al finanziamento bancario per sostenere lo sviluppo economico; al contrario resta ancora in una situazione precaria il settore assicurativo. Riguardo infine la libera circolazione dei capitali, sono stati fatti importanti progressi in Polonia, in Ungheria con la legge fondiaria e nella Repubblica Ceca con l'abolizione delle restrizioni agli acquisti di proprietà immobiliari. In generale sono state abolite molte delle restrizioni alle transazioni (l'Estonia ha di fatto concluso felicemente il processo) e si sono profusi sforzi nella lotta contro il riciclaggio di denaro, che devono però essere accresciuti nella Repubblica Ceca, in Slovacchia e a Cipro.

Sotto il profilo della competizione, si può dire che le norme sulla concorrenza fra imprese private siano ad uno stadio avanzato di implementazione, per quanto esistano lacune nella tutela della proprietà intellettuale e nella lotta contro la pirateria nella Repubblica Ceca e in Lituania. Ciò che suscita preoccupazione sono le modalità d'intervento pubblico diretto ed indiretto, che vanno ad intrecciarsi coi problemi posti dalla ristrutturazione industriale, dalle privatizzazioni e del riassetto del mercato dell'energia. Per esempio, il settore siderurgico in Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia è sostenuto con modalità che la Commissione reputa lesive delle norme sulla concorrenza, ma, d'altra parte, alcuni paesi UE stanno insistendo per una rapida rimozione degli aiuti statali – imponendo così alle imprese dell'Est tempi di ristrutturazione più stretti che possono creare difficoltà – proprio per paura di una concorrenza che pensano possa essere pericolosa nel futuro. Emblematico è il caso della Spagna, la quale di recente ha sostenuto con Austria ed Olanda iniziative di questo tipo, dopo che Volkswagen aveva reso nota l'intenzione di spostare in Slovacchia il 10% della produzione che oggi si localizza negli impianti Seat spagnoli.

Passi avanti sono stati fatti nella liberalizzazione del mercato dell'energia, ad esempio in Ungheria e nella Repubblica Ceca per quanto riguarda l'elettricità, ma persistono ampie lacune a proposito del gas combustibile che necessitano degli adeguamenti. Problemi del tutto particolari sono presentati da Cipro e da alcuni paesi dotati di vecchi reattori nucleari. La prima continua ad agire con troppa lentezza sulla strada della liberalizzazione, mentre coi secondi (Slovacchia e

Lituania) si sono raggiunti degli accordi in base ai quali i reattori saranno smantellati nel giro di qualche anno con l'aiuto tecnico e finanziario dell'Unione. Il punto fondamentale per quanto riguarda l'energia nucleare rimane comunque quello di garantire la sicurezza degli impianti esistenti e in costruzione, attraverso la costituzione di autorità di controllo autonome. Il caso della costruzione della centrale di Temelin, che ha provocato uno scontro piuttosto duro fra l'Austria e la Repubblica Ceca, dimostra quanto possa essere delicata la questione. Non si trattava di un impianto vecchio, eppure le reazioni austriache arrivarono alla minaccia di bloccare i negoziati d'adesione di Praga: la disputa venne composta grazie alla mediazione della Commissione nel novembre 2001 sulla base di un complesso meccanismo di ispezioni congiunte.

Il capitolo più difficile – che nessun paese candidato ha ancora chiuso – è quello dell'agricoltura. Nel corso degli oltre 40 anni d'esistenza delle Comunità, la Politica Agricola Comune ha rappresentato, sotto molti aspetti, uno dei nuclei più importanti dell'integrazione e assorbe oggi la percentuale più alta delle risorse dell'Unione, attraverso un complesso intreccio di politiche di sostegno dei prezzi, di sovvenzioni dirette, di ripartizione di quote di produzione e di controlli fattisi recentemente più stringenti. Il problema è che i paesi candidati mantengono ancora quote molto elevate di forza lavoro impiegate in agricoltura (si veda il grafico 6). Ora, se il 15-16% di Lituania e Lettonia non presenterebbero eccessive difficoltà, ben diverso è il discorso per il 19,2% della Polonia, un paese di quasi 40 milioni d'abitanti dove il livello dell'agricoltura non è certo quello della pianura padana, della bassa Baviera o delle Fiandre.

Il problema dell'immenso impegno di risorse che rappresenta l'ingresso nell'Unione dei settori agricoli dei paesi dell'Europa orientale ha due facce. Da un lato vi è il consueto panorama cangiante di provvedimenti legislativi, carenze amministrative e ritardi nell'attuazione, che pone proprio la Polonia come fanalino di coda, la quale oggi non viene neppure ritenuta in grado di gestire le risorse che otterrebbe con la PAC. Dall'altro lato vi è invece il contrasto fra i paesi UE contribuenti netti e quelli che invece beneficiano di più della Politica Agricola, cui s'accennava prima in relazione al vertice di Caceres. Nel 1999, al Consiglio europeo di Berlino, si erano stanziati 25 miliardi di euro per i fondi strutturali per lo sviluppo e 10 miliardi per gli aiuti agricoli ai paesi candidati; a tutto ciò si sarebbero aggiunti, a partire dal 2004, sussidi agricoli diretti pari al 25% di quanto percepiscono gli addetti del settore dei paesi membri. Il problema però restava aperto: paesi come la Polonia continuavano ad insistere per sussidi agricoli uguali a quelli occidentali, mentre l'Olanda – appoggiata dalla Svezia, ma anche dalla Germania e dalla Gran Bretagna – sottolineava che gli impegni presi avrebbero condotto ad una vera e propria crisi di bilancio se non si fosse proceduto ad una riforma della PAC.

Il problema sembrava dunque non offrire soluzioni: le difficoltà economiche di molti paesi UE, l'opposizione francese ad apporre cambiamenti alla Politica Agricola (di cui la Francia assorbe ancora oggi circa un quarto delle risorse), lo scarso spazio di manovra dell'Olanda (afflitta da una grave crisi politica segnata dall'assassinio di Pym Fortuyn e dalla caduta del governo di coalizione il 16 ottobre scorso) – tutto lasciava presagire che non sarebbe stato possibile trovare un accordo prima dell'appuntamento decisivo di Copenhagen il prossimo dicembre. Al contrario, il 24 ottobre, prima dell'inizio dei lavori del Consiglio europeo straordinario di Bruxelles, la situazione è stata sbloccata da un'intesa diretta franco-tedesca: le risorse di sostegno a favore dei paesi dell'Est saranno aumentate di 5 miliardi di euro, ma i sussidi agricoli resteranno fermi alla quota del 25%; per tutto l'esercizio corrente si permetterà alle spese connesse alla PAC di crescere, ma col bilancio 2007-2013 verrà posto un "tetto" pari a quanto raggiunto nel 2006, aggiornato del 1% annuo per scontare l'inflazione. In parole povere, le risorse a disposizione per la PAC nel 2006 rimarranno le stesse per i successivi sette anni e dovranno bastare per tutti quanti.

Si tratta di una soluzione di compromesso nella "migliore" tradizione della gestione degli affari europei. Sulla base di un accordo extra-istituzionale (il Consiglio europeo si è infatti limitato ad elaborare lungo le linee stabilite "privatamente" da alcuni membri) si è preferito evitare il rischio di aprire il vaso di Pandora mettendo le mani alla riforma della PAC, cercando contemporaneamente di accontentare un po' tutti: i paesi candidati (che riceveranno 5 miliardi in

più di quanto previsto), i paesi contribuenti mediante il “tetto” del 2006 e quelli percettori lasciando immutate le cose almeno fino a quella data. Se le previsioni di oggi dovessero dimostrarsi esatte, la Francia godrà di tutti i benefici dell’attuale PAC come principale paese percettore e sarà tutelata dal “tetto” nel momento in cui dovrebbe diventare contribuente netto. Chi sembra, almeno per ora, essere stato colto fuori gioco è la Gran Bretagna, che si è vista porre di fronte alla possibilità di una rinegoziazione anticipata dello “sconto” sulle quote ottenuto da Margaret Thatcher nel 1984: si tratta di 3,2 miliardi di euro l’anno che servirebbero per coprire l’aumento delle spese della PAC; naturalmente Londra ha escluso qualunque cambiamento prima del nuovo negoziato, previsto per il 2006.

L’allargamento presenta poi anche problemi di carattere non economico. Il Consiglio europeo di Helsinki, nel dicembre 1999, aveva auspicato una soluzione del problema di Cipro – la divisione fra la parte greca, riconosciuta internazionalmente, e quella turca dell’isola che invece ha rapporti solo con Ankara – sottolineando però prudentemente che non avrebbe rappresentato una condizione necessaria. Una soluzione non sembra in effetti a portata di mano, per quanto ci si possa consolare pensando che proprio l’ingresso nell’Unione possa offrire la concreta possibilità di una sistemazione definitiva articolata su due stati ciprioti, ma con un’unica rappresentanza in sede UE: l’abolizione del divieto di sposarsi coi turchi-ciprioti nella parte greca dell’isola è forse un segnale incoraggiante in questo senso.

Esistono poi serie difficoltà con le minoranze etniche. In Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia gli zingari rom sono ancora oggetto di discriminazione e vivono in condizioni particolarmente precarie; sono stati presi dei provvedimenti, ma, ancora una volta, mancano le risorse per una loro piena attuazione e comunque non c’è un approccio complessivo che affronti in modo sistematico il problema di offrire loro istruzione, lavoro e casa. Vi sono cospicue minoranze russe nei paesi baltici, verso le quali sono stati compiuti passi per facilitarne l’integrazione e la naturalizzazione attraverso campagne di insegnamento e l’abolizione dei requisiti linguistici richiesti per candidarsi alle elezioni, ma molto resta ancora da fare. Esistono infine altre difficoltà di tipo politico ereditate dalla Seconda Guerra Mondiale: il problema dell’accesso all’enclave russa di Kalinigrad – forse risolto dal Consiglio di Bruxelles con l’adozione di un sistema di lasciapassare che entrerà in funzione dal luglio 2003 – e quello dei Sudeti nella Repubblica Ceca. Lo scorso aprile infatti, Austria e Ungheria hanno chiesto l’abolizione dei decreti con cui alla fine della guerra furono espulsi 2,5 milioni di tedeschi e 30.000 ungheresi, ottenendo soltanto un indignato rifiuto da parte di Praga.

Nessuno può negare che l’allargamento sia un’occasione storica per porre rimedio alle divisioni prodottesi in modo talvolta bizzarro e più spesso drammatico nel corso del Novecento. In concreto si tratta dell’opportunità di affermare i valori della solidarietà e del dialogo coinvolgendo e promuovendo lo sviluppo di questi paesi dell’Oriente europeo: un investimento nel nostro stesso interesse, per evitare che questioni che oggi ci sembrano il retaggio inattuale del passato possano, nel futuro, degenerare in instabilità o conflitti. D’altra parte l’allargamento è denso d’incognite – come s’è cercato schematicamente di spiegare – e l’appuntamento con esso non giunge francamente nel momento migliore. Occorre accettare la prospettiva di ulteriori sacrifici e premere affinché le incognite presenti e future incontrino soluzioni più creative che quelle avanzate a Nizza nel 2001 o, in modo diverso, a Bruxelles più di recente per evitare che l’occasione dell’allargamento dell’Unione Europea si trasformi nel rischio della sua dissoluzione.

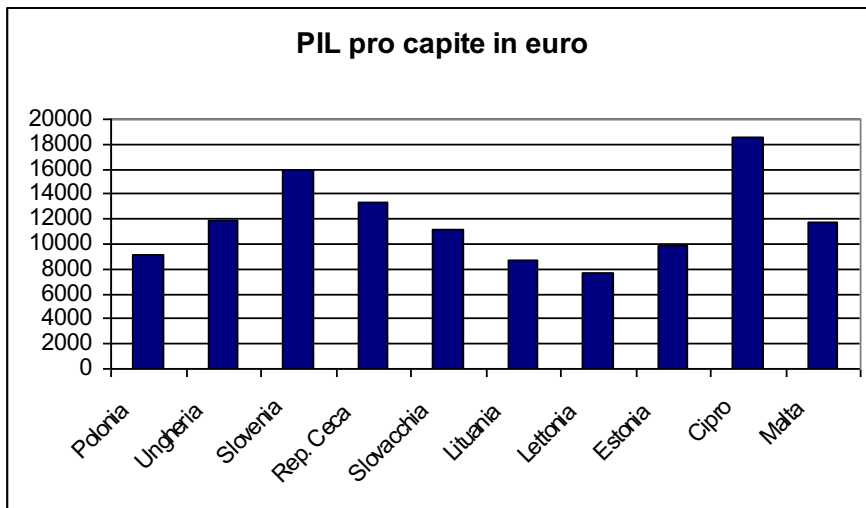


Grafico 1 (il dato di Malta è del 1999)

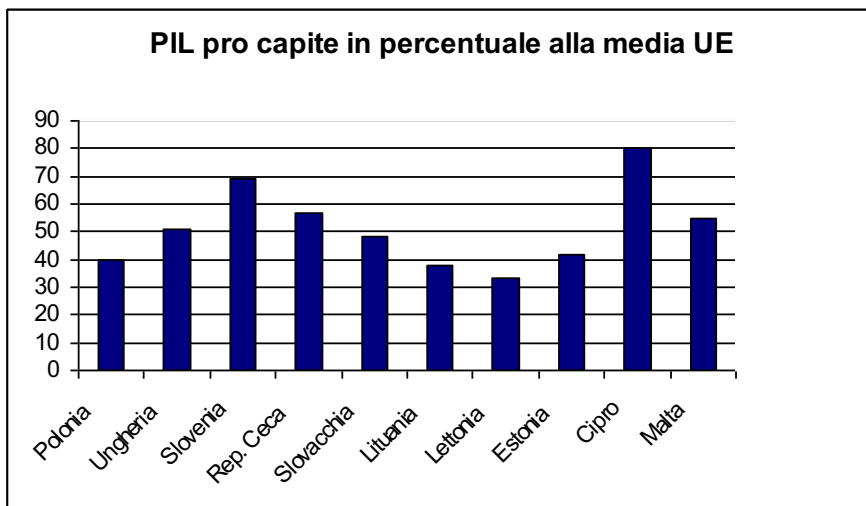


Grafico 2 (il dato di Malta è del 1999)

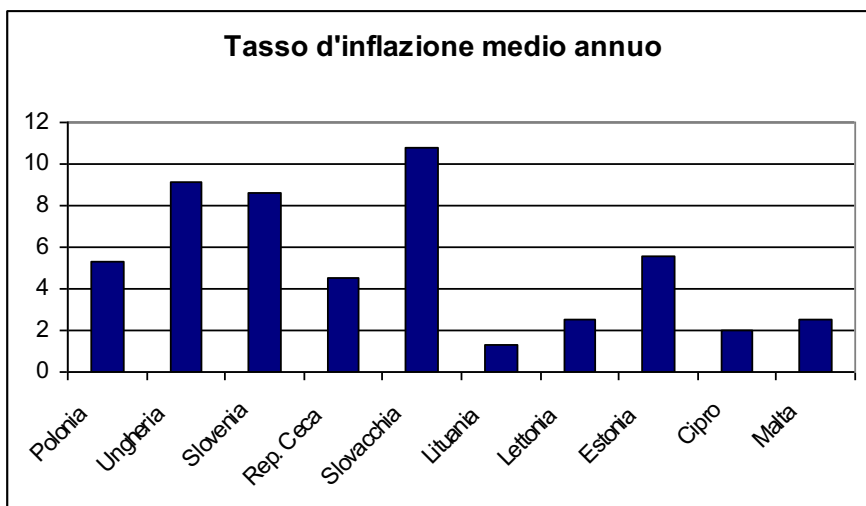


Grafico 3 (il dato della Slovacchia è del 2000)

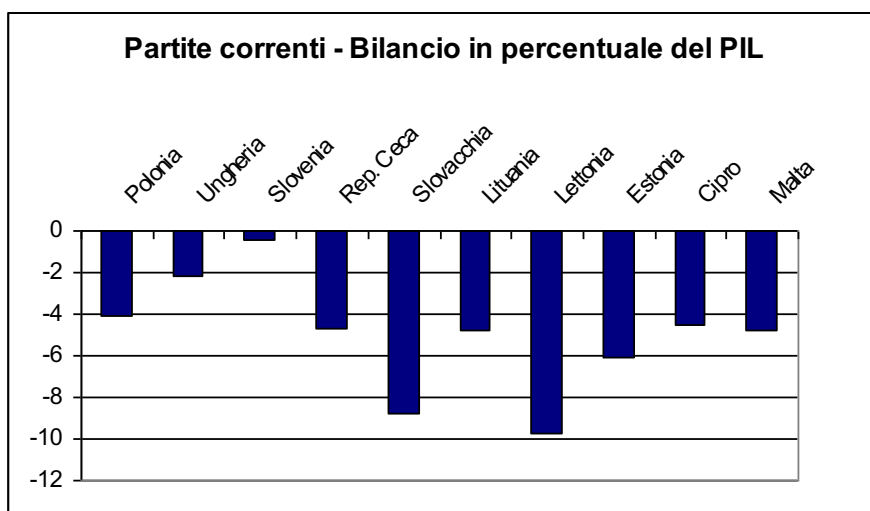


Grafico 4

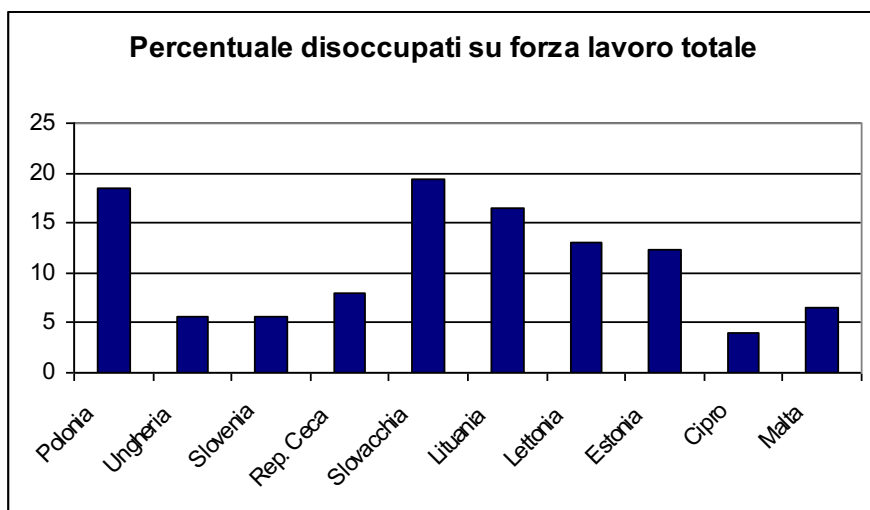


Grafico 5

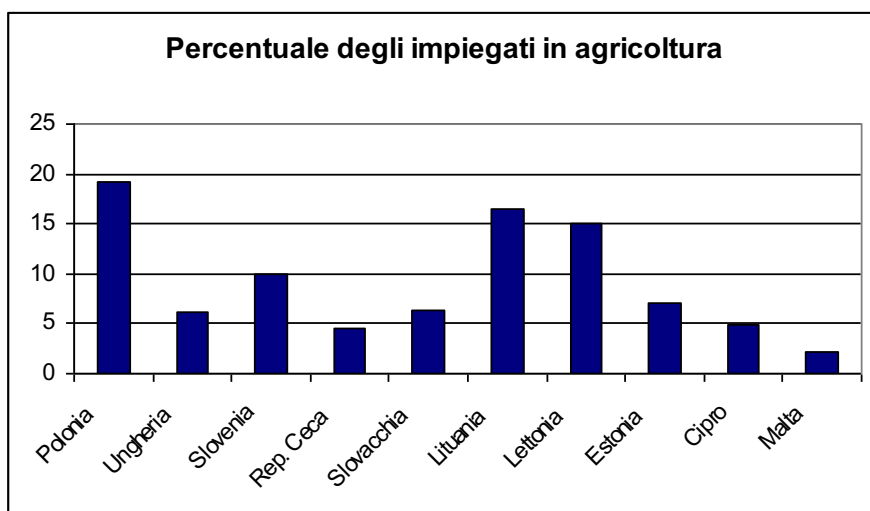


Grafico 6

NB I grafici sono tratti da dati Eurostat relativi al 2001, salvo laddove segnalato diversamente.

Bibliografia

- M.ALBERTINI, *Una rivoluzione pacifica: dalle nazioni all'Europa*, Bologna 1999.
- E.BARON CRESPO, *L'Europa all'alba del terzo millennio*, Venezia, 1997.
- L.BINI SMAGHI, *L'Euro*, Bologna 2001.
- E.BRUNI-F. PEDRAZZI, *Con l'Euro in tasca. Come imparare rapidamente ad acquistare e vendere con la nuova moneta*, Milano 2001.
- P.CACACE - G.MAMMARELLA, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari 1998.
- P.CACACE - G.MAMMARELLA, *Le sfide dell'Europa. Attualità e prospettive dell'integrazione*, Roma-Bari 1999.
- L. CARACCILO, *Euro no: non morire per Maastricht*, Roma 1997
- V.CHIORAZZO – L.SPAVENTA, *Astuzia o virtù? Come accadde che l'Italia fu ammessa nell'Unione monetaria europea*, Roma 2000.
- P. DE GRAUWE, *Economia dell'Unione monetaria*, Bologna 2001.
- R. DAHRENDORF, *Perché l'Europa? Riflessioni di un europeista scettico*, Roma-Bari 1997.
- F. FAURI, *L'Italia e l'integrazione economica europea, 1947-2000*, Bologna 2001
- P. GRAGLIA, *L'Unione europea*, Bologna 2000.
- G. LASCHI, *L'Unione europea: storia, istituzioni, politiche*, Roma 2001.
- R.LEONARDI, *Coesione, convergenza ed integrazione nell'Unione europea*, Bologna 1998.
- L. LEVI - U. MORELLI *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, 1994.
- M. MARE' - M. SARCINELLI, *Europa: cosa ci attende?*, Roma-Bari 1998.
- B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità europea*, Bologna 2000.
- T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Bologna 2001.
- D.PREDA, *Storia di una speranza: la battaglia per la CED e la Federazione europea nelle carte della delegazione italiana (1950-1952)*, Milano 1990.
- F.W.SCHARPF, *Governare l'Europa: legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna 1997.