

ANNO LXXII - 2004/05

NUOVA SERIE A - N. 56,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

STVDI VRBINATI

Rivista trimestrale di Scienze Giuridiche, Politiche ed Economiche

INDICE-SOMMARIO del fascicolo 3

DOTTRINA

VITTORIO PARLATO, *Prefazione*, 341

MARIA ELEONORA GUASCONI, *Introduzione*, 343

MASSIMILIANO GUDERZO, *L'impero europeo*, 357

JEAN-MARIE PALAYRET, *La posizione francese di fronte alla candidatura britannica durante i negoziati per il primo allargamento della CEE (1970-1972)*, 381

MARCO FORMISANO, *L'integrazione europea tra ampliamento e approfondimento: gli obiettivi strategici della Commissione europea*, 441

DANIELE PASQUINUCCI, *Il Parlamento europeo e gli allargamenti della CEE/UE: un'agenda di ricerca*, 431

LUCIANO TOSI, *Tra vocazione universale e dimensione nazionale: le Chiese cristiane verso l'allargamento e il Trattato costituzionale europeo*, 441

ANTONIO CANTARO, *L'allargamento dello spazio giuridico ed economico: osservazioni preliminari*, 449

MAURIZIO CREMASCO, *Il quadro della sicurezza internazionale e gli aspetti di sicurezza relativi all'allargamento dell'Unione Europea*, 465

GIORGIO CALCAGNINI, *La futura geografia economica dell'Europa alla luce dell'allargamento a Est*, 475

GIULIANA LASCHI, *L'Europa a 25 e la PAC: il caso della Polonia*, 503

MARIA GRAZIA ENARDU, *Israele e Unione Europea: realtà e illusioni*, 515

MANFREDI FILIPAZZI, *La quarta via della politica estera russa*, 527

ELENA DUNDOVICH, *Goodbye Europa: la Russia di Putin e il difficile rapporto con Bruxelles*, 539

FRANCO SOGLIAN, *Unione Europea e Balcani*, 549

Direttore responsabile: GIOVANNI BATTISTA BOGLIOLO

Comitato scientifico: GIACINTO DELLA CANANEA, PIERO GUALTIERI, CARLO FANTAPPIÈ, GIUSEPPE GILIBERTI, RÉGINALD GRÉGOIRE, MASSIMILIANO GUDERZO, ANNAMARIA LUSARDI, LUIGI MARI, RICCARDO MAZZONI, LUCIO MONACO, PAOLO MOROZZO DELLA ROCCA, VITTORIO PARLATO, EDUARDO ROZO ACUÑA

Redazione: VICTOR CRESCENZI, ANNA MARIA GIOMARO

Direzione e redazione: Facoltà di Giurisprudenza, Via Matteotti 1, 61029 Urbino Tel. 0722 3031

Autorizzazione presso il Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950 n. 24

La pubblicazione della rivista ha avuto inizio dal 1927.

Stampa: Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino

ANNO LXXII - 2004/05

NUOVA SERIE A - N. 56,3

STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO

PREFAZIONE

Questo numero della rivista "Studi Urbinati" raccoglie gli atti di un importante Convegno dedicato all'allargamento dell'Unione Europea, promosso nel maggio 2004 dalla Cattedra di Storia delle relazioni internazionali e dalla Cattedra "Jean Monnet" di Storia e politica dell'integrazione europea della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", in collaborazione con il Master in Studi sul Medio Oriente del nostro Ateneo e con il Centro interuniversitario di studi sulla guerra fredda "Niccolò Machiavelli", diretto a Firenze dal prof. Ennio Di Nolfo, sullo sfondo di un Programma di ricerca di rilevante interesse nazionale cofinanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

All'incontro, cui parteciparono con relazioni di taglio fortemente innovativo autorevoli Colleghi di vari Atenei italiani e alcuni ospiti stranieri, il Comitato scientifico volle dare un impianto multidisciplinare, attento alle dinamiche politiche, giuridiche, economiche e sociali della nuova ondata di allargamento dell'Unione. Si coglieva in questo modo con successo, come dimostrò il folto pubblico di docenti e studenti, una delle più importanti caratteristiche della Facoltà di Scienze politiche, che insegna a studiare la società e il mondo che ci circondano prestando la debita attenzione, in sede analitica e comparativa, a una gamma molto ampia di fenomeni rilevanti per le scienze sociali.

La pubblicazione degli Atti è qui preceduta da una chiara introduzione della dott.ssa Maria Eleonora Guasconi, Ricercatrice di Storia delle relazioni internazionali nella nostra Facoltà e titolare di un Modulo "Jean Monnet" dedicato alla politica associativa della Comunità Europea. Apre la serie dei saggi un contributo di taglio ricostruttivo e interpretativo sulle principali fasi di allargamento della Comunità dagli anni Settanta a oggi, presentato dal prof. Massimiliano Guderzo, allora Direttore dell'Istituto Storico Politico dell'Università di Urbino, oggi titolare della Cattedra di Storia delle relazioni internazionali nell'Ateneo di Firenze.

Nel corpo centrale del volume, Jean-Marie Palayret si concentra sull'atteggiamento francese di fronte alla candidatura britannica nei

negoziati del 1970-72; Marco Formisano e Daniele Pasquinucci studiano rispettivamente la funzione della Commissione Europea e del Parlamento Europeo nelle successive tappe dell'allargamento; Luciano Tosi analizza il ruolo delle Chiese cristiane; Antonio Cantaro offre uno sguardo d'insieme sull'allargamento dello spazio giuridico ed economico; Maurizio Cremasco esamina il quadro della sicurezza internazionale; Giorgio Calcagnini e Rosalba Rombaldoni approfondiscono le tematiche economiche e finanziarie. Completano il lavoro cinque saggi dedicati a casi specifici: Giuliana Laschi interviene sull'ingresso della Polonia nell'Unione; Maria Grazia Enardu analizza il tema dei rapporti con Israele; Manfredi Filipazzi ed Elena Dundovich si concentrano sulle relazioni con la Federazione russa; Franco Soglian, infine, esamina le prospettive dell'Unione Europea nel contesto balcanico.

Gli Atti vedono la luce in questo numero della rivista – a ulteriore testimonianza della tradizione di collaborazione tra le Facoltà di Scienze politiche e di Giurisprudenza, in virtù in particolare del cortese interessamento dei proff. Anna Maria Giomaro, Marco Cangiotti e Victor Crescenzi – a cura e con pari impegno del prof. Guderzo e della dott.ssa Guasconi, che organizzarono il Convegno l'anno scorso. A entrambi, così come a tutti i relatori che hanno voluto aggiungere alla loro gradita partecipazione la fatica aggiuntiva della stesura di un saggio di solido spessore scientifico, e ai giovani collaboratori e al personale non docente della Facoltà che offrirono il proprio aiuto prezioso per la realizzazione ottimale dell'incontro, va la gratitudine mia e di tutta la Facoltà.

VITTORIO PARLATO

Preside della Facoltà di Scienze politiche

INTRODUZIONE

L'ultima ondata di allargamento dell'Unione Europea ha suscitato tra le nazioni europee reazioni contrastanti: non solo consensi per le opportunità commerciali ed economiche aperte dall'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), ma anche timori e preoccupazioni per le incognite sul futuro funzionamento di un'Unione a venticinque.

L'allargamento è apparso uno straordinario strumento di politica estera, per la capacità di attrazione, il cosiddetto *soft power*, esercitata dall'UE nei confronti dei PECO, attratti dal benessere economico, dalla possibilità di modernizzare i propri sistemi produttivi, ma anche da quell'insieme di diritti e principi condivisi che fanno dell'Europa uno spazio di pace e democrazia. In quest'ottica, l'ampliamento ai PECO è stata una precisa scelta politica dei Quindici, volta a garantire la stabilità e la sicurezza necessarie affinché il processo di democratizzazione dei paesi dell'ex-blocco sovietico avvenisse senza traumi e si evitasse il loro collasso economico, provocando un crollo dalle conseguenze catastrofiche nel cuore dell'Europa.

Allo stesso tempo sono emersi dubbi e preoccupazioni che pongono il processo di allargamento in una luce diversa per il futuro dell'Unione Europea. Anzitutto il numero dei candidati, ben dieci, che sono entrati a far parte del *club* europeo (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia, Lituania, Cipro, Malta) ha creato ovvie complicazioni al funzionamento interno delle istituzioni europee, solo parzialmente risolte dal Trattato di Nizza del 2001, rendendo, se possibile, ancora più tortuoso e complicato il processo decisionale comunitario e contribuendo ad alimentare l'immagine di un'Unione lontana dall'"uomo della strada" ed esclusivo dominio della burocrazia comunitaria; inoltre, l'ampliamento dei confini geografici dell'UE e l'incremento della popolazione, che hanno fatto dell'Unione un'area commerciale più grande del NAFTA, hanno dilatato a dismisura il concetto di "Europa", rendendola molto eterogenea al suo interno per la diversità dei sistemi economici, politici, sociali e istituzionali dei nuovi entrati. Questa disomogeneità è stata percepita dall'opinione pubblica dei Quindici come una minaccia al proprio benessere, per gli elevati livelli

di disoccupazione, i bassi tassi di crescita economica e gli standard di vita molto inferiori che caratterizzano i PECO, facendo temere un'ondata immigratoria in grado di mettere in pericolo la sopravvivenza del modello economico e sociale faticosamente raggiunto.

A queste valutazioni si aggiungono ulteriori timori sulla futura capacità dell'Unione di agire in maniera incisiva sulla scena internazionale: i limiti imposti dai Trattati a un'efficace politica estera e di difesa dell'UE, come dimostrato dalle crisi scoppiate nella ex-Jugoslavia nel corso degli anni Novanta e, più recentemente, dalla divisione registrata tra gli Stati europei a proposito dell'intervento militare americano in Iraq, renderanno sempre più difficile per l'Europa a venticinque far decollare una politica estera e di sicurezza comune che le permetta di svolgere un ruolo internazionale consono al proprio peso economico e commerciale.

Queste sintetiche riflessioni anticipano in parte i temi trattati dai saggi pubblicati nella rivista "Studi Urbinati", a cura del prof. Massimiliano Guderzo e della dott.ssa Maria Eleonora Guasconi, presentati al convegno, organizzato nel maggio 2004 dalla cattedra di Storia delle relazioni internazionali e da quella "Jean Monnet" di Storia e politica dell'integrazione europea della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", in collaborazione con il Master in Studi sul Medio Oriente dell'Università di Urbino e con il Centro interuniversitario di studi sulla guerra fredda "Niccolò Machiavelli", coordinato dal prof. Ennio Di Nolfo, dal titolo "2004: l'allargamento dell'Unione Europea. Storia, politica, sicurezza, diritto ed economia".

L'approccio multidisciplinare del convegno, particolarmente proficuo per chi si avvicina allo studio della costruzione europea, ha reso possibile la trattazione degli aspetti politici, istituzionali, economici, storici e strategici che hanno caratterizzato l'ultima ondata di allargamento dell'Unione. I saggi presentati sono di notevole interesse perché mettono in rilievo alcuni snodi critici di questo *round*, ponendo una serie di interrogativi sulle opportunità, gli elevati costi e le direzioni dei futuri processi di ampliamento dell'Unione.

Nei primi due contributi, l'analisi storica dei precedenti allargamenti della Comunità/Unione costituisce il pretesto per sviluppare una serie di riflessioni sul futuro dell'Europa a venticinque. Il saggio di Massimiliano Guderzo, in particolare, dopo essersi soffermato sul primo allargamento della Comunità e avere ripercorso le tappe principali degli altri ampliamenti, mette in luce i complessi problemi posti dall'ultimo *round* del 2004, una scelta in cui, a giudizio dell'autore,

hanno pesato più interessi nazionali che “europei”, sia da parte dei candidati, che dei quindici Stati membri. Se l’attrazione verso il benessere, la stabilità politica e la crescita economica è stata il motore dell’avvicinamento dei PECO all’Unione, l’ingresso di un numero così elevato di nuovi membri ha dimostrato l’inadeguatezza dei metodi tradizionali lungo i quali l’Unione si è mossa in passato, secondo la logica del metodo funzionalista (allargamento-approfondimento), ponendo in maniera allarmante la necessità di trovare strumenti alternativi per la sopravvivenza dell’*imperium* europeo.

Tra tutte le ondate di allargamento, quello alla Gran Bretagna merita un’attenzione particolare nella storia della Comunità. L’analisi dei documenti diplomatici francesi ha permesso a Jean-Marie Palayret di ricostruire analiticamente i principali problemi posti dalla candidatura britannica, dalla complessa questione del contributo al bilancio comunitario, a quella della sterlina, dai rapporti con il Commonwealth (zucchero dei Caraibi e prodotti lattiero-caseari della Nuova Zelanda), alla definizione della PAC, mettendo in luce le cause che spinsero Georges Pompidou a rimuovere il veto francese all’ingresso britannico nella Comunità. Palayret definisce con chiarezza gli obiettivi e la strategia elaborati dal governo francese, dimostrando come la Francia dettò il *timing* e le condizioni dei negoziati, assicurandosi il “pacchetto conclusivo” che meglio rispondeva alle sue aspirazioni.

I contributi di Marco Formisano e Daniele Pasquinucci ricostruiscono il ruolo delle istituzioni nei processi di allargamento, dimostrando come la costruzione europea si presti a diverse tipologie di lettura, che non siano solo concentrate sull’azione dei governi nazionali. Nel saggio sugli obiettivi strategici della Commissione, Marco Formisano rivisita le cinque ondate di allargamento della Comunità/Unione, sottolineando gli elementi di continuità di questa importante politica europea. In quest’ottica, l’ultimo *round* del maggio 2004, pur essendo più complesso e problematico dei precedenti, affonda le proprie radici nel Trattato istitutivo della CECA, che dava vita a un’organizzazione regionale, aperta all’ingresso di nuovi membri. Formisano individua nella politica di allargamento lo strumento di garanzia per la conservazione della stabilità e della sicurezza europee di fronte al collasso dell’Unione Sovietica, che minacciava di trascinare l’Europa in una crisi di proporzioni solo ipoteticamente immaginabili, e sottolinea il sostegno espresso dalla Commissione alle future adesioni della Bulgaria, della Romania, della Turchia e della Croazia.

L'analisi di Daniele Pasquinucci sugli interventi del Parlamento europeo nelle varie fasi di allargamento della Comunità/Unione mette in luce l'esistenza di un'identità dell'Assemblea di Strasburgo, che, a dispetto dell'elevata rotazione dei deputati europei, ha sviluppato una propria memoria e autoconsapevolezza, cui poter ricorrere per trarre indicazioni sulla costruzione europea. In quest'ottica la ricostruzione delle cinque ondate di ampliamento della Comunità/Unione permette di seguire lo sviluppo storico del Parlamento europeo, la dinamica dei suoi poteri e l'evoluzione dei suoi rapporti con le altre istituzioni europee.

I tre contributi successivi affrontano le problematiche politiche, istituzionali, religiose e di sicurezza poste dall'allargamento del 2004. Luciano Tosi analizza la posizione di un attore spesso assente negli studi sulla costruzione europea: le Chiese cristiane, dimostrando come, a partire dal 1989, grazie all'azione di Giovanni Paolo II, queste abbiano sviluppato un interesse crescente nei confronti delle tematiche europee. L'attenzione delle Chiese cristiane verso la costruzione europea è ulteriormente aumentata nel 2001, dopo l'inizio dei lavori della Convenzione per la redazione di una Costituzione europea, non solo grazie a un ampio dibattito che ha coinvolto il mondo cattolico e quello ortodosso, ma anche attraverso appelli e pressioni rivolti al presidente della Convenzione, Valéry Giscard d'Estaing, affinché nel preambolo del Trattato fosse inserito un richiamo alle radici cristiane dell'Europa, sollecitazioni che, come noto, non sono state accolte.

L'allargamento del 2004 ha sollevato anche forti timori e perplessità tra le nazioni europee. Il saggio di Antonio Cantaro, pur riconoscendo che la politica di ampliamento fa parte del "DNA" della costruzione europea, privilegia una lettura critica dell'ultimo *round*, tesa a sottolineare come l'interpretazione emotiva di questa sfida data dai politici, dai mezzi di comunicazione di stampa e da tutti gli attori coinvolti, abbia sottovalutato le sue reali implicazioni politico-istituzionali e sociali. Cantaro descrive quelle che, a suo giudizio, sono le sfide reali poste dall'ampliamento dell'Unione: quella politica, istituzionale e giuridico-costituzionale, e si interroga sul futuro ruolo dell'Unione Europea nel processo di globalizzazione e nel rapporto con gli Stati Uniti.

La capacità europea di elaborare una propria politica di difesa costituisce uno dei problemi principali nei rapporti transatlantici. Il saggio di Maurizio Cremasco descrive le conseguenze del processo di allargamento per la sicurezza europea, in un contesto internazionale fluido, in cui i parametri della guerra fredda non sono più in grado di interpretare le sfide, i rischi e le minacce del nuovo millennio.

Quali saranno i futuri scenari della sicurezza europea? L'autore sottolinea come l'ingresso dei PECO abbia notevolmente assimilato l'UE alla NATO, facilitando le forme di cooperazione e di dialogo tra le due organizzazioni, prevedendo il possibile utilizzo da parte dell'Unione degli strumenti militari dell'Alleanza, per poter gestire in maniera autonoma future crisi regionali.

Il saggio di Giorgio Calcagnini e Rosalba Rombaldoni e quello di Giuliana Laschi affrontano uno dei temi più discussi del quinto *round* di allargamento: le sue implicazioni economiche. Il contributo di Calcagnini e Rombaldoni delinea i probabili scenari delle scelte strategiche e localizzative delle imprese europee alla luce dell'ampliamento ai PECO, cercando di individuare i possibili settori vincenti e perdenti dell'Unione a venticinque. I risultati appaiono particolarmente interessanti per il futuro delle imprese europee. Gli autori ritengono probabile uno spostamento dei settori manifatturieri verso i paesi dell'Est europeo, attratti dai minori costi di produzione, sottolineando che la vera sfida non sarà tanto individuare il paese e le regioni ove trasferire industrie specifiche, quanto piuttosto riuscire a localizzare quelle regioni che riusciranno ad attrarre imprese dello stesso tipo.

Attraverso l'analisi del caso polacco, Giuliana Laschi tocca uno dei temi più scottanti e temuti dell'ampliamento europeo, ovvero il futuro della PAC, una politica che non solo rappresenta ancora il 40 per cento del bilancio comunitario, ma occupa un posto rilevante nelle economie di molti dei nuovi membri. In questo contesto, il caso della Polonia appare decisamente emblematico, non solo perché il paese è stato uno dei candidati più attivi durante la preadesione, ma anche perché è quello che ha posto maggiori problemi ai Quindici nel corso dei negoziati. Laschi descrive i contrasti sorti tra l'Unione e la Polonia durante i negoziati e affronta il dibattito interno al paese alla vigilia del referendum, in cui le questioni agricole hanno svolto un ruolo di primo piano.

Gli interventi di Maria Grazia Enardu, Manfredi Filipazzi, Elena Dundovich e Franco Sogliani delinearono gli scenari futuri e futuribili dell'Unione Europea e descrivono come il processo di allargamento è stato vissuto e interpretato da alcuni importanti paesi terzi. Il saggio di Maria Grazia Enardu affronta un tema solo apparentemente provocatorio, ovvero la questione, tornata alla ribalta dell'attenzione pubblica italiana per le dichiarazioni, spesso strumentali, effettuate da alcuni politici, circa un possibile ingresso di Israele nell'UE. L'autrice svela la cortina di fumo che si è creata intorno a questo argomento non lasciando spazio a ulteriori dubbi: numerosi fattori di carattere geografico,

politico e giuridico, legati alla storia di Israele, come l'esistenza di confini certi e riconosciuti, rendono di fatto impossibile l'ingresso di questo paese nell'Unione Europea. A dispetto di queste considerazioni, la richiesta di un numero sempre crescente di cittadini israeliani, originari dei paesi dell'Europa orientale appartenenti all'ultima ondata di allargamento, di ottenere un passaporto europeo per poter circolare liberamente tra Israele e l'Unione Europea sembra aggirare questi ostacoli, avvicinando sempre più Israele all'Europa.

I contributi di Manfredi Filipazzi ed Elena Dundovich, pur con tonalità e accenti diversi, affrontano il delicato e complesso problema dell'atteggiamento della Russia di fronte all'ingresso dei PECO nell'Unione. Dopo le varianti filo-occidentali, euro-asiatiche e antioccidentali seguite al collasso dell'Unione Sovietica, Filipazzi descrive come la Russia di Putin stia sperimentando la "quarta via" della propria politica estera, tesa al raggiungimento di un equilibrio tra obiettivi nazionalisti, acclamati da frange ultra-conservatrici, e la ricerca di un approccio creativo all'Occidente, soprattutto per le questioni inerenti lo scacchiere caucasico e l'Asia centrale, scenari a rischio per la propria instabilità politica in cui si sono affacciati attori, come la Turchia, che hanno cercato di approfittare del vuoto di potere sovietico per sfruttare le numerose risorse esistenti in questi paesi, attraverso la stipulazione di accordi economici e commerciali. Per queste ragioni la Russia non si è opposta all'allargamento dell'Unione Europea, anche se, come dimostra il saggio di Elena Dundovich, il Cremlino ha vissuto con un forte senso di allarme l'ingresso dei PECO nel *club* europeo, per le conseguenze negative sul piano commerciale, della circolazione dei beni e delle persone (basti pensare al caso dell'*enclave* russa di Kaliningrad) e della sicurezza che esso comportava. L'autrice sottolinea la vocazione fortemente euro-asiatica della politica estera di Putin, come dimostrato dalla "Strategia a medio termine per l'Europa", un documento del 2000, in cui il Cremlino metteva a fuoco gli obiettivi della politica estera russa verso l'Unione Europea, sottolineando la necessità di rafforzare la *partnership* Russia/UE, senza prevedere una futura adesione o forme più strette di associazione. Questi obiettivi non sono cambiati dopo il 2004, anzi, i timori sono aumentati, rendendo più tesi i rapporti Europa-Russia per una serie di nodi irrisolti, che vanno dalla Cecenia alla lotta contro il terrorismo, dal concetto strumentale di democrazia al rispetto dei diritti umani.

L'allargamento ai PECO non ha destato dubbi e preoccupazioni solo nella Russia di Putin, ma, come dimostra nell'ultimo saggio Franco

Soglian, ha aumentato l'isolamento e la progressiva marginalizzazione di un'area geograficamente contigua all'Unione Europea come i Balcani. L'Unione ha stipulato e sta negoziando una serie di accordi di "stabilizzazione e associazione" con la Macedonia, l'Albania, la Serbia-Montenegro e la Bosnia-Erzegovina per un ammontare pari a 5 miliardi di euro in aiuti per la ricostruzione di questi paesi. Nel Consiglio europeo del maggio 2003 è stato deciso di accelerare il processo di allargamento alla parte occidentale dei Balcani. È dunque in atto una strategia volta all'"europeizzazione dei Balcani", una scelta coraggiosa in grado di rafforzare il ruolo e l'identità politica dell'Unione, che solleverà un ampio dibattito e non sarà scevra da ripensamenti, ma costituirà un banco di prova molto impegnativo per il futuro ruolo politico e internazionale dell'Unione Europea.

Il tema dell'ampliamento dell'UE, per la sua attualità, è ancora aperto al dibattito e alle riflessioni degli studiosi. Pur non volendo giungere a considerazioni definitive, appare interessante sottolineare come tutti i saggi presentati, pur nella loro diversità derivante da vari approcci alla costruzione europea, hanno un comune denominatore, un filo rosso che dimostra come il quinto *round* di allargamento del 2004, per la complessità dei fattori coinvolti e la disomogeneità dei nuovi entrati, costituisca una delle sfide più audaci nella storia dell'Europa, da cui dipenderà il futuro dell'Unione, alla ricerca di un equilibrio sempre più precario, tra minacce di diluizione del processo di integrazione e spinte per una sua accelerazione.

MARIA ELEONORA GUASCONI

I curatori rivolgono un sentito ringraziamento a tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione del convegno e alla pubblicazione degli atti. Oltre ai partecipanti al convegno e agli autori dei saggi raccolti, viva gratitudine va a Massimiliano Cricco, Fiorella Favino, Eliana Lulani, Andrea Pierotti e Barbara Zanchetta per la preziosa collaborazione prestata all'organizzazione dell'incontro. I ringraziamenti si estendono al prof. Vittorio Parlato, Preside della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi "Carlo Bo" di Urbino, che ha sempre sostenuto le attività della cattedra di Storia delle relazioni internazionali, al prof. Matteo Luigi Napolitano, al cui impegno la cattedra deve gran parte del suo dinamismo, al prof. Marco Cangiotti, Direttore dell'Istituto Storico-Politico della Facoltà di Scienze politiche di questo Ateneo, che ha reso possibile la pubblicazione degli atti nella rivista "Studi Urbinati", al prof. Victor Crescenzi e alla prof.ssa Anna Maria Giomaro, redattori della rivista.

Di seguito si riporta il sunto dei diversi interventi

MASSIMILIANO GUDERZO

L'impero europeo

Il saggio dedica particolare attenzione alla prima fase dell'allargamento, che si sviluppò tra il 1961 e il 1973, riassume in breve le fasi successive e offre quindi una serie di considerazioni ispirate alle difficoltà di decollo di una politica e di sicurezza comune dell'Unione Europea sullo sfondo delle trasformazioni del sistema internazionale negli anni Novanta, dalla fine dell'Unione Sovietica agli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, fino all'attuale congiuntura internazionale dominata in particolare dalla crisi irachena. Discussi i vantaggi di un eventuale sbocco federale della costruzione istituzionale avviata a metà del Novecento, in piena guerra fredda, e continuata con successo dopo la caduta del muro di Berlino e il riavvicinamento all'Europa occidentale dei Paesi rimasti a lungo nell'orbita di sicurezza dell'Unione Sovietica, l'autore propone alcune riflessioni sulla definizione di un 'interesse nazionale' europeo e sulle responsabilità globali del nuovo *imperium* europeo.

JEAN-MARIE PALAYRET

La posizione francese di fronte alla candidatura britannica durante i negoziati per il primo allargamento della CEE (1970-1972)

Nella storia degli allargamenti della Comunità, il caso della Gran Bretagna merita certamente un'attenzione particolare, non solo per le difficoltà con cui il Regno Unito riuscì a superare il veto francese, ma anche per la complessità dei negoziati, che toccarono i punti nevralgici dell'economia britannica e dei rapporti con il Commonwealth, imponendo a Londra un elevato contributo al bilancio comunitario. L'analisi dei documenti diplomatici francesi provenienti dal Quai d'Orsay ha permesso all'autore di ricostruire con precisione analitica le cause che spinsero Georges Pompidou a mutare la posizione francese nei confronti dell'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, di delineare gli obiettivi e la strategia negoziale del governo francese, reinterpretando alcuni momenti di svolta dei negoziati, come l'incontro Heath-Pompidou, tenutosi all'Eliseo nel maggio 1971.

MARCO FORMISANO

L'integrazione europea tra ampliamento e approfondimento: gli obiettivi strategici della Commissione europea

L'allargamento a nuovi membri è una delle politiche più importanti dell'Unione e affonda le proprie radici nelle origini della costruzione europea, in quel Trattato che

istituiva la CECA, che nasceva come organizzazione regionale aperta. Tra tutti, l'ultimo allargamento ai PECO è stato certamente quello più complesso e ambizioso, per le profonde trasformazioni in campo economico, politico e legale che questi paesi hanno dovuto affrontare per adattarsi all'*acquis communautaire*. Nuove sfide si profilano all'orizzonte dell'Unione, con l'ingresso di nuovi membri nel club europeo come Bulgaria e Romania e nuove candidature come quella turca e croata.

DANIELE PASQUINUCCI *Il Parlamento europeo e gli allargamenti della CEE/UE: un'agenda di ricerca*

Analizzare l'intervento del Parlamento europeo nelle successive fasi di allargamento della Comunità/Unione Europea significa anzitutto confrontarsi con il problema dell'effettivo contributo dato dalle istituzioni comunitarie agli sviluppi del processo di integrazione. Richiamato il dibattito scientifico sul diverso peso assunto nelle dinamiche comunitarie dai governi nazionali e dalle istituzioni sovranazionali, il saggio prende in considerazione alcuni aspetti del rapporto tra il PE e gli allargamenti attraverso un duplice registro. Le vicende dell'estensione geografica della CEE/UE vengono esaminate dapprima per seguire l'evoluzione storica del PE e lo sviluppo dei suoi poteri e dei suoi rapporti con le altre istituzioni comunitarie. Le posizioni e le scelte del Parlamento di Strasburgo sono quindi analizzate per descrivere come i diversi ampliamenti territoriali delle CEE/UE abbiano concorso nel tempo a formare e poi consolidare l'autonomia e l'"identità" politico-istituzionale dell'assemblea sovranazionale.

LUCIANO TOSI *Tra vocazione universale e dimensione nazionale: le Chiese cristiane verso l'allargamento e il Trattato costituzionale europeo*

A partire dal 1989, grazie all'azione di Papa Giovanni Paolo II, le Chiese cristiane hanno mostrato un maggiore interesse nei confronti della costruzione europea, testimoniato dall'adozione di un documento unitario in cui venivano enucleati i valori e i principi della "casa comune europea". Questa attenzione si è ulteriormente sviluppata dopo l'inizio dei lavori della Convenzione per la redazione di una Costituzione europea nel 2001 e ha sviluppato un ampio dibattito all'interno del mondo cattolico e ortodosso sui valori religiosi legati all'Europa, portando le Chiese cristiane a esercitare pressioni per l'inserimento nel preambolo del Trattato di un richiamo alle radici cristiane d'Europa.

ANTONIO CANTARO *L'allargamento dello spazio giuridico ed economico: osservazioni preliminari*

L'allargamento a Est rappresenta la sfida storica e politica più difficile e impegnativa dai tempi dell'introduzione dell'euro e della nascita dell'Unione: *un* evento nel senso forte del termine. Una novità storica e costituzionale che la parola e la nozione

di allargamento non sono in grado di contenere. Tuttavia, tanto i paesi dell'Europa centro-orientale quanto i paesi dell'Europa occidentale hanno fortemente sottovalutato e ridimensionato la straordinaria portata storica del "ritorno all'Europa". Anche tra gli addetti ai lavori e tra i media circolano rappresentazioni assai strumentali ed emotive dell'allargamento, delle sue implicazioni politico-sociali e politico-istituzionali. Da una parte una rappresentazione allarmista e catastrofica (par. 2). Dall'altra una rappresentazione 'buonista' e ottimista (par. 3). Due declinazioni opposte e contrapposte. Entrambe frutto di una superficiale rappresentazione delle sfide reali di questo allargamento (par. 4) e, più in generale, delle sfide autentiche di questa tappa del processo di integrazione (par. 5, 6, 7). Tanto la rappresentazione allarmistica, quanto quella 'buonista', enfatizzando l'una le minacce, l'altra i benefici, occultano i problemi reali dell'allargamento dello spazio giuridico ed economico a Est e le risposte politiche e istituzionali che sono necessarie per far fronte a questa inedita fase dell'integrazione.

MAURIZIO CREMASCO *Il quadro della sicurezza internazionale e gli aspetti di sicurezza relativi all'allargamento dell'Unione Europea*

Partendo dal presupposto che non sia più possibile oggi valutare il quadro della sicurezza europea con i parametri della guerra fredda, l'autore ne analizza gli attuali elementi suddividendoli: in sfide (della globalizzazione, della difesa dell'ambiente, dell'AIDS, delle risorse, dell'immigrazione, della criminalità internazionale, della sicurezza informatica); in rischi (soprattutto le crisi regionali); e in minacce (la proliferazione delle armi di distruzione di massa e il terrorismo del fondamentalismo islamico militante). Quindi, sullo sfondo di questa analisi, l'autore esamina nei suoi vari aspetti il significato, in termini di sicurezza, dell'allargamento dell'Unione.

GIORGIO CALCAGNINI e ROSALBA ROMBALDONI *La futura geografia economica dell'Europa alla luce dell'allargamento a Est*

Il saggio si propone di valutare i cambiamenti nel panorama economico dell'Unione Europea alla luce del recente allargamento a Est, utilizzando gli schemi teorici della NEG (Nuova Geografia Economica). Inizialmente vengono illustrati gli scenari più probabili relativamente alle scelte localizzative, facendo riferimento a modelli in cui un ruolo forte è giocato dal miglior accesso al mercato e dai vantaggi di costo. Quindi vengono presentate evidenze empiriche sulla base di alcuni indicatori come l'indice di perifericità e alcuni indicatori di costo, al fine di identificare i possibili settori vincenti e perdenti nel nuovo scenario economico. Ciò che appare plausibile è un possibile spostamento delle imprese verso i paesi dell'Est europeo, soprattutto nelle zone frontaliere, di quei settori manifatturieri per i quali i costi di produzione esercitano un forte peso nella decisione localizzativa. La sfida per le imprese non sta solo nell'identificare correttamente quelle regioni d'Europa che offrono un vantaggio comparato per un'industria specifica, ma anche nell'individuare le regioni che hanno maggiore

probabilità di attrarre altre imprese dello stesso tipo se già esistono vantaggi significativi della concentrazione regionale.

GIULIANA LASCHI *L'Europa a 25 e la PAC: il caso della Polonia*

Il dibattito sull'allargamento dell'Unione ai PECO è stato molto acceso e una larga parte dei negoziati è stata occupata dal settore agricolo, sede di scontri tra gli opposti interessi dei membri UE e dei candidati. Infatti, da un lato la PAC è una delle principali politiche comuni, dato che assorbe poco più del 40% del bilancio comunitario e svolge una funzione di primo piano in relazione all'*acquis* comunitario. Dall'altro lato, invece, l'agricoltura occupa ancora un posto rilevante in molte delle economie PECO. Il caso polacco è stato scelto perché la Polonia è stata tra i paesi più attivi durante il periodo di preadesione, ma anche quello che ha posto maggiori problemi ai Quindici, sino a mettere quasi a repentaglio un risultato positivo dei negoziati. Durante i colloqui relativi al settore agricolo la Polonia ha svolto un ruolo centrale, di traino, soprattutto per i maggiori interessi (economici, sociali e politici) in tale ambito, rispetto agli altri PECO.

MARIA GRAZIA ENARDU *Israele e Unione Europea: realtà e illusioni*

La questione dell'ingresso di Israele nell'Unione Europea pone numerosi problemi dal punto di vista politico, geografico e giuridico. Non solo Israele non soddisfa i criteri di Copenhagen perché non ha confini certi e riconosciuti, ma lo stesso *status* dei suoi cittadini corrisponde a criteri religiosi ben diversi da quelli europei. Se dunque Israele come Stato non entrerà presto nell'Unione, tuttavia un crescente numero di israeliani, originari dei paesi dell'Europa orientale appartenenti all'ultima ondata di allargamento, ha presentato la richiesta di passaporto europeo per poter circolare liberamente tra Israele e l'Europa.

MANFREDI FILIPAZZI *La quarta via della politica estera russa*

La Russia di oggi sembra essere costretta da una parte a coltivare, almeno nominalmente, e per necessità interne, alcuni *leitmotiv* tipici di alcune frange nazionaliste (come fu negli ultimi anni dell'Era El'cin), dall'altra a prefigurare una strada di adattamento creativo che, in politica estera, liquidi alcune paure del passato a vantaggio di un approccio differenziato con l'occidente, soprattutto sulle questioni inerenti il Caucaso e l'Asia Centrale. È in sostanza quella che alcuni autori hanno preconizzato come la quarta via della politica estera russa, dopo le varianti filo-occidentali, euro-asiatiche e antioccidentali seguite alla dissoluzione dell'Unione Sovietica: una strategia diplomatica rivolta al conseguimento di obiettivi concreti il cui risultato finale sia un miglioramento delle condizioni interne del paese.

ELENA DUNDOVICH

Europa: la Russia di Putin e il difficile rapporto con Bruxelles

L'allargamento dell'Unione Europea a Est è stato accolto da Mosca con un forte senso di allarme, per le sue conseguenze nel commercio e nella circolazione dei beni, dei servizi e delle persone tra la Russia e i paesi appena entrati nel club europeo. A ciò si aggiungono le incognite in materia di sicurezza e le tensioni con l'Europa generale dalla questione cecena e dal problema dello scarso rispetto dei diritti umani da parte di Vladimir Putin. Se questi fattori contribuiscono a rendere le relazioni tra la Russia e l'UE tese e ambigue, i crescenti scambi economici spingono invece nella direzione opposta, facendo pensare a un incremento delle forme di partnership.

FRANCO SOGLIAN

Unione Europea e Balcani

L'allargamento dell'Unione Europea a Est ha aumentato i dubbi e le preoccupazioni per l'isolamento e la progressiva emarginazione dell'area balcanica. L'Unione ha stipulato e sta negoziando una serie di accordi "di stabilizzazione e associazione" con la Macedonia, l'Albania, la Serbia-Montenegro e la Bosnia-Erzegovina che prevedono aiuti per la loro ricostruzione per un ammontare complessivo pari a 5 miliardi di euro. Si è trattato di una scelta strategica in favore di un processo di "europeizzazione dei Balcani", che ha sollevato un ampio dibattito sul possibile ingresso di questi paesi nell'UE, suscitando timori e perplessità, ma anche interessanti valutazioni politiche e strategiche.

MASSIMILIANO GUDERZO*

L'IMPERO EUROPEO

SOMMARIO

1. *Verso il primo allargamento.* 2. *Da Atene a Tallinn.* 3. *L'ipotesi federalista.* 4. *Un nuovo impero.*

Sono trascorsi più di trent'anni da quando, il 1° gennaio 1973, con l'entrata in vigore dei trattati firmati nel gennaio precedente dai quattro paesi candidati all'adesione, la Comunità Europea si misurò per la prima volta con le incognite dell'allargamento.

Ai sei membri fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, istituita dal trattato di Parigi del 1951 (ratificato dai sei Parlamenti tra la fine di quell'anno e la primavera del 1952), poi della Comunità economica europea e della Comunità europea per l'energia atomica, nota in genere come Euratom, istituite dai trattati di Roma del 1957 (entrati in vigore il 1° gennaio 1958), cioè il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo – tre paesi già impegnati dal 1948 in un accordo per la promozione di un'economia senza barriere, denominato con l'acronimo 'Benelux' – la Francia, la Repubblica federale tedesca e l'Italia, si aggiungevano tre nuovi paesi: il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, l'Irlanda e la Danimarca. Un referendum popolare, nel settembre 1972, aveva bloccato l'adesione della Norvegia, prevista dal trattato firmato in gennaio. Nasceva l'Europa dei Nove.

Le nuove ondate espansive degli anni Ottanta e Novanta avrebbero portato prima a dieci (1981), poi a dodici (1986), infine a quindici (1994) il numero dei paesi membri. Nel maggio 2004, con l'adesione di dieci nuovi Stati, l'Unione Europea, nata a Maastricht nel febbraio 1992 con il trattato entrato poi in vigore nel novembre 1993, ha raggiunto la struttura a venticinque membri che la caratterizzerà nei prossimi anni, in attesa della maturazione di nuove candidature da parte dei paesi limitrofi.

* Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali nell'Università degli Studi di Firenze e titolare della Cattedra "Jean Monnet" di Storia e politica dell'integrazione europea nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

Questo saggio si concentra sulla prima fase dell'allargamento, che si sviluppò tra il 1961 e il 1973; riassume in breve le fasi successive; offre una serie di considerazioni ispirate alle difficoltà di decollo di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea sullo sfondo delle trasformazioni del sistema internazionale negli anni Novanta, dalla fine dell'Unione Sovietica agli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, fino all'attuale congiuntura internazionale, dominata in particolare dalla crisi irachena; discute i vantaggi di un eventuale sbocco federale della costruzione istituzionale avviata a metà del Novecento, in piena guerra fredda, e continuata con successo dopo la caduta del muro di Berlino e il riavvicinamento all'Europa occidentale dei paesi rimasti a lungo nell'orbita di sicurezza dell'Unione Sovietica; e propone infine alcune riflessioni sulla definizione di un 'interesse nazionale' europeo e sulle responsabilità globali del nuovo *imperium* europeo¹.

1. Verso il primo allargamento

Negli anni Cinquanta, il governo di Londra aveva prestato grande attenzione ai passi verso l'integrazione economica e la costruzione di istituzioni sopranazionali compiuti sul continente, ma aveva preferito mantenersene al margine, alla ricerca di una relazione privilegiata con gli alleati statunitensi e di percorsi alternativi o concorrenti in tema di organizzazione internazionale, quali la promozione dell'EFTA (European Free Trade Association, cioè l'Associazione europea di libero scambio sorta tra il luglio 1959 e il gennaio 1960 con l'adesione di sette paesi: l'Austria, la Danimarca, la Norvegia, il Portogallo, il Regno Unito, la Svezia e la Svizzera).

Nell'agosto 1961, sullo sfondo di importanti cambiamenti dell'assetto internazionale e, in particolare, della politica estera britannica, erano maturate le condizioni perché il governo di Sua Maestà presentasse la domanda di adesione alla Comunità, seguito a ruota dalla Danimarca. Pochi giorni prima, lo stesso passo era stato compiuto dal

¹ Il testo del saggio è disponibile anche nel sito *web* del Centro di Documentazione Europea dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo". Per l'approfondimento di alcune riflessioni e per più ampi riferimenti bibliografici si rinvia ad alcuni contributi dell'autore pubblicati di recente o ancora in corso di stampa (cfr. www.unifi.it/unifi/dss/mg.htm).

governo dell'Irlanda. Nell'aprile 1962, si aggiunse la domanda della Norvegia.

I negoziati furono bloccati dalla posizione radicale assunta dal Generale Charles de Gaulle, presidente della Repubblica francese dal 1958, che in una conferenza stampa tenuta il 14 gennaio 1963 ritenne opportuno fermare l'allargamento della Comunità, rilevando che la Gran Bretagna, dopo essersi comportata in modo assai criticabile riguardo all'avvio effettivo dell'applicazione del Mercato comune, si era candidata ad aderirvi, ma "secondo le proprie condizioni": il che, secondo de Gaulle, non aveva permesso, nel corso delle lunghe trattative di Bruxelles, di capire se Londra potesse – e volesse – davvero "mettersi con il continente e come esso entro una tariffa (...) veramente comune"; "rinunciare ad ogni preferenza con il Commonwealth, cessare di pretendere che la sua agricoltura [fosse] privilegiata ed inoltre annullare gli impegni presi con i paesi che facevano (...) parte della zona di libero scambio".

L'adesione britannica, aggiungeva de Gaulle, avrebbe posto in modo ineludibile la questione dell'allargamento della Comunità "a 11, poi a 13 e forse a 18": il che, a sua volta, avrebbe modificato in modo radicale le relazioni economiche della Comunità *in primis* con gli Stati Uniti. Si sarebbe aperta insomma la strada alla costruzione di una "Comunità atlantica colossale sotto dipendenza e direzione americana", ben lontana dalle aspettative della Francia rispetto a "un organismo propriamente europeo". Al più, si sarebbe potuto per allora – e finché la Gran Bretagna non si fosse portata a poco a poco verso il continente – concludere con Londra un accordo di associazione al Mercato comune².

² La traduzione è in L. LEVI, *L'unificazione europea. Trent'anni di storia*, Torino, SEI, 1979, pp. 165-168. Sul tema si veda il contributo di R. STEININGER, "Grossbritannien und de Gaulle. Das Scheitern des britischen EWG-Beitritts im Januar 1963", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1996, 1, pp. 87-118; più in generale, J. NEWHOUSE, *De Gaulle and the Anglo-Saxons*, in D. BRINKLEY e R.T. GRIFFITHS (eds), *John F. Kennedy and Europe*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1999, pp. 32-48. Cfr. inoltre N.P. LUDLOW, *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 200-230; i saggi raccolti in G. WILKES (ed.), *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961-63. The Enlargement Negotiations and Crises in European, Atlantic and Commonwealth Relations*, London-Portland, Frank Cass, 1997; O. BANGE, *The EEC Crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 2000, pp. 108-206.

Quelle parole, che costituivano un veto informale all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, erano anche ispirate a una contrapposizione frontale della Francia rispetto al *grand design* europeo e atlantico varato nel luglio 1962, pochi mesi prima della crisi di Cuba, dal presidente statunitense John Fitzgerald Kennedy. Scegliendo l'anniversario della Dichiarazione di indipendenza del suo paese per lanciare un appello all'interdipendenza tra le due sponde dell'Atlantico, in un discorso ispirato anche da Jean Monnet e da consiglieri dell'amministrazione statunitense che di Monnet condividevano idee e obiettivi³, Kennedy aveva affermato a Filadelfia:

Le nazioni dell'Europa occidentale, a lungo divise da lotte intestine ben più aspre di quelle che mai si produssero fra le tredici Colonie, si stanno ora unendo insieme e cercano, come cercarono i nostri padri, di trovare la libertà nella diversità e la forza nell'unità. A questa vasta impresa gli Stati Uniti guardano con speranza e ammirazione. Noi non consideriamo un'Europa forte ed unita come un rivale, bensì come un socio ed amico. Aiutarne il progresso è stato uno degli obiettivi fondamentali della nostra politica estera da diciassette anni a questa parte. Riteniamo che un'Europa unita sarà in grado di svolgere una più grande funzione nella difesa comune, di rispondere più generosamente ai bisogni delle nazioni povere, di unirsi agli Stati Uniti e ad altri paesi per ridurre le barriere commerciali, risolvere i problemi di carattere monetario e merceologico, ed elaborare direttive coordinate in tutti gli altri settori economici, diplomatici e politici. Noi vediamo in un'Europa del genere un socio col quale poter trattare su una base di piena uguaglianza in tutti i grandi ed onerosi compiti concernenti l'edificazione e la difesa di una comunità di nazioni libere⁴.

³ Cfr. C. HACKETT (ed.), *Monnet and the Americans. The Father of a United Europe and His U.S. Supporters*, Washington (D.C.), Jean Monnet Council, 1995; in particolare, i saggi di D.L. DILEO, *Catch the Night Plane for Paris: George Ball and Jean Monnet*, pp. 141-169; e di S. BROWN WELLS, *Monnet and "The Insiders": Nathan, Tomlinson, Bowie, and Schaetzel*, pp. 197-228. Si vedano anche gli interventi di D.L. DILEO, *George Ball and the Europeanists in the State Department, 1961-1963*, e di W.W. ROSTOW, *Kennedy's View of Monnet and Vice Versa*, in *John F. Kennedy and Europe* cit., pp. 263-280, 281-287.

⁴ "Relazioni internazionali", 1962, 28, p. 812; L. LEVI, *op. cit.*, pp. 161-165; l'originale è in *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy*, 1962, pp. 537-539. Il discorso si può ascoltare via Internet, collegandosi al *website* della John F. Kennedy Library di Boston, <http://www.jfklibrary.org/speeches.htm>. Sul tema si vedano, tra gli altri, i contributi raccolti in *John F. Kennedy and Europe* cit.; cfr. anche M. GUDERZO, *The United States and the European Economic Community: from*

Tracciato un parallelo tra il destino delle prime colonie americane e quello degli Stati europei – a sottolineare la convinzione statunitense che la costruzione europea non fosse un cammino incerto verso traguardi da definire, ma un percorso razionale a tappe, diretto verso il probabile adeguamento al modello federale americano – le parole di Kennedy ricordavano con forza che uno degli assi portanti della politica estera statunitense dalla seconda guerra mondiale in poi era stato il sostegno a tale percorso. Washington vi assisteva senza timore, anzi, nella convinzione che la trasformazione non fosse destinata a creare un rivale per gli Stati Uniti, bensì un partner più forte e alleato in vista di grandi obiettivi: la difesa dell'Occidente, l'aiuto al mondo meno sviluppato, la liberalizzazione del commercio internazionale, la cooperazione monetaria; in prospettiva, addirittura il coordinamento in tutti i settori politici ed economici.

Kennedy precisava che gli Stati Uniti si sarebbero tenuti “pronti per una Dichiarazione di Interdipendenza” e disponibili a “discutere con un'Europa unita i modi e i mezzi per costituire una concreta associazione atlantica, un'associazione di reciproco vantaggio tra la nuova Unione” in via di formazione in Europa e “la vecchia Unione americana”. Tale associazione – aggiungeva il presidente – avrebbe dovuto fungere “da nucleo per una futura unione di tutti gli uomini liberi”: e gli Stati Uniti, concludeva Kennedy, assumevano l'impegno solenne di unirsi “agli altri uomini e alle altre nazioni per preservare sia la pace che la libertà e di considerare qualsiasi minaccia alla pace o alla libertà di uno solo come una minaccia alla pace e alla libertà di tutti”. Parole in parte retoriche, certo, che legavano tuttavia in modo assai efficace il concetto del *burden sharing*, cioè della condivisione con gli Europei degli oneri globali legati alla *leadership* dell'Occidente, a quello di un potenziamento dell'asse atlantico tramite una maggiore esplicitazione delle regole dell'interdipendenza tra le due sponde dell'oceano.

Lyndon B. Johnson, che assunse la presidenza nel novembre 1963 nelle circostanze drammatiche legate all'assassinio di Kennedy, lasciò che i suoi collaboratori proseguissero gli sforzi per incanalare i rapporti con l'Europa occidentale negli argini dell'interdipendenza e del multilateralismo a guida statunitense. Parve però opportuno, in quel contesto, eliminare alcune ingenuità del *grand design*, messe a nudo

senza pietà dalle contromosse gaulliste: e cioè ostentare una sorta di 'benigno distacco' rispetto agli sviluppi politici della costruzione europea e del suo allargamento, e un atteggiamento di apertura nei confronti dei progressi economici compiuti dai Sei, a condizione che le loro iniziative non mettessero direttamente a repentaglio gli interessi americani⁵.

L'opposizione di de Gaulle ai progetti statunitensi e all'allargamento della Comunità rimase tuttavia un ostacolo invalicabile fino al termine del decennio. Nel maggio 1967, il gabinetto laburista di Harold Wilson ripresentò la candidatura britannica, ma in novembre il Generale, nonostante il parere favorevole espresso dalla Commissione e dai cinque partner comunitari della Francia, eliminò in una conferenza stampa ogni dubbio residuo sull'atteggiamento negativo del governo di Parigi. Pochi giorni dopo, il comunicato finale del Consiglio dei ministri della CEE annunciava che, in mancanza di un accordo unanime per l'apertura dei negoziati, le candidature presentate dalla Gran Bretagna, dall'Irlanda, dalla Danimarca e dalla Norvegia sarebbero comunque rimaste all'ordine del giorno.

Era una chiusa amara per la lunga trama diplomatica tessuta da

⁵ Sulla politica estera statunitense negli anni di Johnson, per brevità, l'autore si permette di rinviare alla sezione bibliografica del volume *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Firenze, Aida, 2000, pp. 571-589. Per le relazioni con l'Europa, si veda anche il recente contributo di T.A. SCHWARTZ, *Lyndon Johnson and Europe. In the Shadow of Vietnam*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003. Tra i testi generali pubblicati negli ultimi anni sull'atteggiamento di Washington rispetto all'integrazione europea, cfr. P. WINAND, *American Support for European Integration from World War II to 1996: Not Just a European Marketplace*, in L.V. MAJOCCHI (ed.), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, Cacucci, 1996, pp. 155-190; F.H. HELLER e J.R. GILLINGHAM (eds), *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Postwar Era*, New York, St. Martin's Press, 1996; D.W. ELLWOOD, *L'integrazione europea e gli Stati Uniti (1957-1990)*, in R.H. RAINERO (ed.), *Storia dell'integrazione europea*, vol. II, *L'Europa dai Trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, Roma, Marzorati, 1997, pp. 523-571; G. LUNDESTAD, "Empire" by Integration. *The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1998; Id. (ed.), *No End to Alliance. The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 1998; F. BURWELL e I.H. DAALDER (eds), *The United States and Europe in the Global Arena*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 1999. Per gli anni 1961-68, si veda anche il secondo tomo dell'ottima biografia di Johnson pubblicata da R. DALLEK, *Flawed Giant. Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1998.

quei paesi. Ma era anche chiaro a tutti che, presto o tardi, la situazione si sarebbe sbloccata, non foss'altro che per l'uscita di scena del Generale. Come aveva dichiarato Wilson in ottobre, "il tempo è dalla nostra parte". Si apriva comunque per la Comunità un periodo non facile, caratterizzato da momenti 'forti' come l'inaugurazione dell'unione doganale, con 18 mesi di anticipo, il 1° luglio 1968, ma anche da forme striscianti di scetticismo sul destino della costruzione europea.

Solo a partire dal ritiro di de Gaulle, nell'aprile 1969, e dall'insediamento all'Eliseo del suo successore, Georges Pompidou, determinato ad amministrare al meglio l'imponente eredità del Generale ma anche ad apportare le necessarie modifiche all'atteggiamento francese nell'arena internazionale, l'obiettivo dell'allargamento parve di nuovo raggiungibile. Il Consiglio dei ministri della CEE stabilì in luglio di riaprire l'esame delle candidature presentate dal Regno Unito, dall'Irlanda, dalla Danimarca e dalla Norvegia. Ai primi di dicembre, in occasione della conferenza dei Capi di Stato e di governo riunita all'Aja, si delineò la svolta per tutte le principali questioni comunitarie sul tappeto: dall'apertura di negoziati per l'allargamento – che si sarebbero poi svolti tra l'estate del 1970 e il giugno 1971 – all'adozione del regolamento definitivo per il finanziamento della Politica agricola comune, dalla definizione di più ampi poteri di bilancio per il Parlamento europeo allo stanziamento di risorse proprie per la Comunità, dalla delineazione di metodi embrionali di cooperazione nella politica estera all'enunciazione di progetti per l'integrazione economica e monetaria⁶.

Passi avanti in tali direzioni si sarebbero compiuti nei tre anni successivi. La conferenza dei Capi di stato e di governo riunita a Parigi nell'ottobre 1972 segnò il passaggio definitivo all'Europa a Nove, ufficiale dal 1° gennaio 1973. Con l'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca, la Comunità si trasformava nella prima potenza commerciale mondiale, in testa alle statistiche produttive per l'acciaio, per le automobili e per altri prodotti industriali. Con un prodotto lordo stimato intorno ai 630 miliardi di dollari, essa raggiungeva solo i due terzi del prodotto statunitense, mentre in termini di

⁶ Sulla conferenza dell'Aja si veda in particolare il recente contributo di M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004.

popolazione (più di 250 milioni di abitanti) superava sia l'Unione Sovietica (circa 240) sia gli Stati Uniti (205)⁷.

2. Da Atene a Tallinn

La seconda fase dell'allargamento, che riguardò la Grecia, la Spagna e il Portogallo, si sviluppò a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, ebbe come comune denominatore la necessità che i nuovi paesi membri fornissero ai Nove le opportune garanzie in termini di democraticità dei rispettivi regimi, oltre che di stabilità economica e di un'opportuna capacità e volontà di adeguarsi alle regole del gioco comunitario, consentì l'espansione della Comunità nelle due penisole meridionali ancora escluse dalla costruzione istituzionale, la balcanica e l'iberica, e si concluse negli anni Ottanta con il passaggio ufficiale all'Europa dei Dodici.

La Grecia era stata associata alla Comunità fin dal luglio 1961, ma il progresso verso la piena adesione venne ritardato nella seconda metà degli anni Sessanta dall'involuzione autoritaria legata al colpo di Stato dei colonnelli. Nell'aprile 1967, tre settimane prima che il Regno Unito e gli altri candidati rilanciassero la propria manovra di avvicinamento ai Sei, la Comunità aveva infatti sospeso l'accordo di associazione con Atene. La Turchia, associata a sua volta nel settembre 1963, non sarebbe riuscita nei quattro decenni successivi a progredire allo *status* di paese membro, anche a causa dello scontro con Atene nella questione cipriota e delle sue *défaillance* in tema di democrazia, ruolo dei militari nella vita politica interna e rispetto dei diritti umani verso la minoranza curda. La Grecia riuscì invece a compiere il salto.

Gli scambi commerciali del paese con la Comunità si svilupparono anche negli anni del congelamento della relazione associativa, registrando nel periodo 1960-73 un incremento delle esportazioni verso la CEE da 113 a 766 milioni di ECU e delle importazioni da 284 a 1634 milioni. Liberatosi dal regime militare nel 1974, il paese raddoppiò entrambi i totali nel giro di cinque anni. Avanzata nel giugno

⁷ Si vedano i dati forniti da G. MAMMARELLA e P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-1997)*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 144. Tra gli altri manuali di riferimento, cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea, 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001 (e successive ed.); N. NUGENT, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001 (e successive ed.).

1975 la candidatura per la piena adesione, il governo di Atene firmò nel maggio 1979 un trattato che, per agevolare un graduale inserimento dell'economia del paese nell'ambito comunitario, fissava un periodo di transizione tra i cinque e i sette anni per la liberalizzazione degli scambi. Il 1° gennaio 1981, la Grecia entrava ufficialmente nella Comunità come decimo membro⁸.

A metà degli anni Settanta anche i due paesi iberici si erano affrancati dai regimi antidemocratici che li avevano governati negli ultimi decenni: nell'aprile 1974 cadde a Lisbona il governo Caetano e nel novembre 1975 morì a Madrid Francisco Franco. Si avviava la complessa transizione verso la democrazia. Il Portogallo, peraltro già membro fondatore dell'Alleanza atlantica nel 1949, presentò domanda di adesione alla Comunità nel marzo 1977, seguito a fine luglio dalla Spagna. I negoziati presentarono difficoltà di rilievo soprattutto nel caso spagnolo. Per entrambi i candidati parve comunque indispensabile prevedere lunghi periodi di transizione verso la piena osservanza dei regolamenti comunitari, la liberalizzazione degli scambi e la libera circolazione dei lavoratori. I trattati di adesione furono infine firmati a Madrid e a Lisbona il 12 giugno 1985. Sei mesi dopo, il 1° gennaio 1986, Spagna e Portogallo entravano ufficialmente nella Comunità: nasceva l'Europa dei Dodici⁹. Nel giro di poche settimane, alla fine di febbraio, veniva firmato l'Atto Unico europeo, che sarebbe poi entrato in vigore nel luglio 1987.

La terza fase dell'allargamento, caratterizzata dall'inclusione nello spazio comunitario di tre paesi neutrali, si sviluppò nel clima di grandi aspettative per il riassetto del sistema internazionale diffuso nella seconda metà degli anni Ottanta dalla nuova politica sovietica guidata da Michail Gorbacëv, dalla fine della guerra fredda, dalla nascita della Germania unita e dell'Unione Europea. L'Austria presentò domanda di adesione nel luglio 1989, la Svezia nel luglio 1991 e la Finlandia nel marzo 1992, un mese dopo la firma del trattato di Maastricht, che sarebbe poi entrato in vigore nel novembre 1993. Già nel febbraio di quell'anno vennero aperti i negoziati per l'allargamento, conclusi nel marzo 1994. Il 24-25 giugno, in occasione del Consiglio europeo di Corfù, furono firmati i trattati di adesione per i tre candidati e anche per la Norvegia. Gli austriaci, due settimane prima, avevano già

⁸ G. MAMMARELLA e P. CACACE, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁹ *Ivi*, pp. 200-202.

approvato l'adesione all'Unione con il 66,6 per cento dei voti favorevoli; seguirono i finlandesi, in ottobre, con una maggioranza del 56,9 per cento; poi gli svedesi, in novembre, con il 52,2 per cento dei voti; la consultazione popolare in Norvegia, tenuta pochi giorni dopo, diede invece ancora una volta esito negativo¹⁰.

I confini dell'Unione si estendevano così, in via ufficiale dal gennaio 1995, a inglobare nel cuore dell'Europa un paese, l'Austria, reinserito nel flusso normale delle relazioni internazionali quarant'anni prima con quel trattato di Stato che, nel 1955, aveva costituito una tappa importante della 'prima distensione' tra i blocchi contrapposti della guerra fredda; e mancavano per un soffio – visto il verdetto popolare della Norvegia, altro membro fondatore dell'Alleanza atlantica – l'inclusione a nord di quasi tutta la Scandinavia, coprendo la Svezia, che aveva conservato la propria neutralità durante la guerra mondiale e negli anni dello scontro bipolare, e la Finlandia. Va rilevato come quest'ultima, costretta nel dopoguerra dalla vicinanza dell'Unione Sovietica a una neutralità dai tratti peculiari, avesse ospitato i lavori della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, aperti nel luglio 1973 e sfociati nell'Atto finale di Helsinki del 1975, importante punto di svolta per la normalizzazione della situazione europea e per i successivi rapporti bipolari tra Washington e Mosca.

I negoziati, come sempre complessi, stimolarono un dibattito vivace sul significato e sulle prospettive dell'allargamento dell'Unione Europea. Finita nel 1991 l'Unione Sovietica – che aveva osteggiato e criticato con asprezza per oltre quarant'anni l'integrazione dell'Europa occidentale, giudicandola del tutto funzionale alle pretese egemoniche statunitensi e dunque minacciosa per la crescita e per la sicurezza del campo socialista – si ponevano infatti in modo ineludibile la possibilità e, per coerenza rispetto alle premesse teoriche iniziali, la necessità di estendere ad alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, che di Mosca avevano costituito nella guerra fredda un bastione avanzato di sicurezza imperiale e un complesso di interlocutori economici più o meno deboli, la costruzione istituzionale decollata a ovest della 'cortina di ferro' anche grazie al comune timore che il governo sovietico potesse farsi tentare da pericolose avventure a occidente, per calcolo offensivo o difensivo.

¹⁰ *Ivi*, pp. 260; 291-293.

Si presentavano, in tale prospettiva, questioni politiche, economiche, sociali e culturali in parte analoghe a quelle affrontate dai tedeschi per vincere ogni possibile esitazione e impedimento, tanto all'interno quanto sul piano delle relazioni internazionali, al momento di comporre la frattura congelata dalla guerra fredda a Berlino e sul confine della zona di occupazione sovietica: su più larga scala, però, e con tutt'altra base di partenza ideale e istituzionale.

Il nazionalismo, potente molla istintiva ed efficace fattore politico per la rinascita della Germania unita nel segno della continuità con la forma di governo federale scelta nel 1949, giocava in modo indiretto, e quindi assai diverso ai fini del risultato finale, a favore del riavvicinamento all'Europa occidentale – che aveva vinto la scommessa della modernizzazione accodandosi alla *leadership* americana e avvantaggiandosi della disponibilità di Washington a riconoscere nell'unificazione del continente un elemento strategico favorevole all'interesse nazionale degli Stati Uniti e alla loro influenza globale – del soggetto rimasto suo malgrado più debole a causa dell'ingombrante presenza sovietica, ribadita con cadenza regolare dalle repressione cruenta o indiretta del dissenso.

Mancando sia un passato istituzionale comune sia un embrionale 'nazionalismo europeo' o, se non altro, una percezione chiara e condivisa di un interesse europeo, spingevano infatti a quel congiungimento più deboli aspirazioni ideali e più evidenti interessi nazionali – o anche subnazionali, sotto il profilo economico – tanto nei paesi membri dell'Unione quanto negli interlocutori che già avevano posto la propria candidatura all'adesione o comunque aspiravano a quell'obiettivo. Né, del resto, quanto a competenze residuali degli Stati a fronte della cornice sopranazionale, la forza delle istituzioni federali tedesco-occidentali poteva paragonarsi all'ibrido istituzionale generato dal trattato di Maastricht nelle ovvie limitazioni del tradizionale negoziato intergovernativo.

Misurandosi con le nuove prospettive di allargamento, l'Unione Europea si sarebbe anche scontrata negli anni Novanta con i limiti imposti a Maastricht – e di poco rettificati dai successivi trattati firmati ad Amsterdam nell'ottobre 1997 e a Nizza nel febbraio 2001 – alla sua azione come soggetto autonomo ed efficace nella gestione degli affari internazionali. Le tragiche convulsioni interne seguite alla disgregazione della Jugoslavia e l'incapacità dell'Unione di intervenire in modo incisivo nel controllo della situazione dimostrarono come gli Stati membri, non osando affidare la politica estera e di sicurezza all'ambito delle competenze comunitarie, avessero mancato di cogliere per tempo la sostanza della sfida posta dalla fine della guerra fredda,

lasciando agli Stati Uniti un carico eccessivo di responsabilità globali: eccessivo non tanto per le energie e per la volontà di Washington, quanto per l'impianto di un nuovo equilibrio di potenza multipolare, assai più efficace nel lungo termine per la gestione delle crisi in vista di un interesse comune planetario, non ristretto alle parziali aree di sovrapposizione con i calcoli strategici degli Stati Uniti e con la loro percezione delle minacce alla sicurezza americana e mondiale.

Tale fallimento strategico, confermato nelle successive tragedie africane e balcaniche del decennio, non impedì comunque il cammino verso l'allargamento a Est e a Sud, destinato con ogni evidenza – non foss'altro che per le decisioni in materia ancora sottoposte al voto unanime, cioè, come ai tempi della Società delle Nazioni, a un diritto di veto generalizzato – a rendere ancor più complesso e difficile il salto verso la capacità decisionale comunitaria negli affari esteri e nella difesa. Nel dicembre 1999 il Consiglio europeo di Helsinki estese i negoziati di adesione a tutti i paesi candidati, eccetto la Turchia, e nel maggio 2004, dopo le consuete trattative di grande complessità tecnica, l'Unione si è ampliata a 25 Stati, includendo tre Repubbliche ex sovietiche – l'Estonia, la Lettonia e la Lituania – e quattro paesi legati fino agli anni Ottanta all'orbita di Mosca, cioè la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e l'Ungheria; la Slovenia, unica parte della Jugoslavia titina per ora inclusa nei confini dell'Unione; e le due isole mediterranee che avevano posto la propria candidatura fin dal luglio 1990: Malta e Cipro.

In agosto è stata formata la nuova Commissione a venticinque, presieduta dal portoghese José Manuel Durão Barroso e composta da un rappresentante per ogni paese membro. Questo equipaggio numeroso dovrà guidare la nave dell'Unione verso nuovi traguardi, tra i quali l'approvazione della Costituzione elaborata tra notevoli difficoltà, prevedibili polemiche e delicati compromessi nel biennio 2002-2003.

3. *L'ipotesi federalista*

I lavori della Convenzione europea, inaugurata nel febbraio 2002¹¹, e il progetto costituzionale che ne è derivato poco prima dell'ultimo allargamento hanno riproposto ancora una volta la questione centrale

¹¹ Sul tema, tra gli altri testi, cfr. l'interessante dibattito pubblicato in "L'Europa e l'Italia di fronte alla Convenzione europea", *Dialoghi diplomatici*, luglio-settembre 2002, 175, pp. 5-59.

della costruzione europea: la creazione di una futura unione politica continentale, che sia tale non solo nei significati spesso vaghi e approssimativi associati negli ultimi cinquant'anni al concetto, ma nel senso preciso di "una unione dotata di costituzione statutale, che salvaguardi il carattere statutale dei suoi membri", come scrisse nel 1969 Walter Hallstein, primo presidente della Commissione della CEE¹²; di un'effettiva Unione Europea che, rispetto all'attuale, promuova quindi dal piano decisionale integro governativo a quello comunitario più 'politiche' – in particolare, la politica estera e quella di difesa e sicurezza – e trasformi le istituzioni, che sono in parte profederali nell'impostazione, in organi di uno Stato federale¹³.

Solo con riferimento a tale consolidamento delle istituzioni sopranazionali nella direzione federale il concetto di 'unione politica' può uscire dalle nebbie dell'ambiguità, in genere volute dai governi e subite dai popoli degli Stati membri, per identificarsi col significato di 'unità politica dell'Europa': una meta, questa, che Monnet e gli altri fondatori individuaron con precisione negli anni Cinquanta, indirizzandovi con vigore la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, poi la Comunità europea di difesa (il cui trattato istitutivo, firmato dai Sei nel maggio 1952 e bocciato due anni dopo in fase di ratifica, prevedeva all'articolo 38 anche il lancio di una Comunità politica europea) e infine, ripreso lo slancio da una posizione meno d'avanguardia, le due Comunità del 1957¹⁴.

Il metodo utilizzato nei decenni successivi per i progressi nella costruzione europea – quel funzionalismo i cui sostenitori hanno in genere affermato, a tratti con ingenuità o mossi da una *spes contra spem*, possa sfociare in un futuro coordinamento generale di autorità sopranazionali create nel tempo per gradi e per funzioni, erodendo a poco

¹² W. HALLSTEIN, *Europa, federazione incompiuta*, con la collaborazione di H.H. GOTZ e K.H. NARJES, Milano, Rizzoli, 1970 (ed. or.: *Der Unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf-Wien, Econ, 1969), p. 243. Cfr. W. LOTH, W. WALLACE e W. WESSELS (eds), *Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?*, Bonn, Europa Union, 1995.

¹³ Le considerazioni esposte in questo paragrafo riflettono l'intervento sul tema "Federalismo e Unione Europea" presentato dall'autore al convegno di studi "Federalismo ieri, oggi, domani", organizzato a Urbino il 21-22 novembre 2003 in occasione del decennale della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

¹⁴ Si vedano le memorie di J. MONNET, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978. Tra i molti testi disponibili, cfr. F. DUCHÊNE, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York-London, Norton, 1994.

a poco la sovranità degli Stati – rischia oggi, forse ancor più che nelle precedenti fasi di allargamento, di rivelarsi infecondo e causa di paralisi per il meccanismo complesso dell'Unione Europea, soprattutto in vista di una riassunzione di responsabilità globali legata alla capacità degli Stati membri di parlare e muoversi davvero all'unisono nel campo della politica estera e di sicurezza.

Il dubbio che allargamento e approfondimento possano costituire quantità inversamente proporzionali, spesso manifestato in passato alla vigilia delle nuove adesioni alla Comunità, si ripresenta nel 2004 con particolare intensità, dato che l'incremento da 15 a 25 membri supera, sotto il mero profilo numerico e percentuale (senza prendere in considerazione il differenziale economico e demografico tra i dati precedenti e successivi all'allargamento), anche quello del 1973 da 6 a 9. Su quali materie riusciranno a decidere davvero gli Europei in quanto cittadini dell'Unione? La via funzionalista e il meccanismo dei negoziati intergovernativi saranno ancora in grado negli anni futuri, se mai lo sono stati, di fornire risposte soddisfacenti a tale interrogativo?

La critica federalista, animata da movimenti diffusi in tutta l'Europa occidentale fin dagli anni Quaranta¹⁵, ha sempre risposto con rigore e *vis polemica* ai due quesiti, negando – per semplificare ed estremizzare i contenuti di un dibattito di forte complessità – che la federazione possa costituire il punto d'arrivo, anziché di partenza, dell'unificazione. Un fondamentale modello storico di riferimento per tale argomentazione è offerto dal passaggio decisivo degli Stati Uniti d'America dalla tentazione confederale, che avrebbe permesso ai tredici originari Stati sovrani di conservare inalterate le rispettive personalità e competenze politiche e costituzionali, secondo la Confederazione del 1778, alla sofferta ratifica della Costituzione federale adottata dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787. Come è noto, proprio in quell'occasione Alexander Hamilton, John Jay e James Madison scrissero gli 85 saggi magistrali del *Federalist*¹⁶.

¹⁵ Tra gli altri studi, cfr. in particolare gli atti di tre importanti convegni organizzati sul tema, pubblicati in S. PISTONE (ed.), *I movimenti per l'unità europea, 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992; ID. (ed.), *I movimenti per l'unità europea, 1954-1969*, Pavia, Pime – Università degli Studi, 1996; A. LANDUYT e D. PREDA (eds), *I movimenti per l'unità europea, 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000. Si veda anche L.V. MAJOCCHI, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano, Jaca Book, 1996.

¹⁶ Degli 85 saggi della raccolta, 77 furono pubblicati sui giornali di New York tra il 27 ottobre 1787 e il 2 aprile 1788. La raccolta completa venne stampata nel maggio 1788 da McLean and Company, sempre a New York. Cfr. A. HAMILTON,

Nel modello americano, come argomentava Altiero Spinelli nel 1957, risulta con evidenza la capacità dimostrata dai costituenti di “comprendere i veri termini della costruzione di uno Stato”, cioè della costruzione di una forza e della precisa definizione dei suoi limiti; la capacità, in altre parole, di rispondere alla domanda, in genere elusa dagli statisti europei di ieri e di oggi, pur consapevoli del ruolo che l'Europa, come tale, dovrebbe svolgere: “qual è il potere europeo che dovrebbe eseguire quelle funzioni e come costituirlo?”. La risposta federalista al quesito ha sempre fatto riferimento coerente, negli ultimi sessant'anni, alla “creazione di un potere europeo reale, indipendente dai poteri nazionali, solo competente per decidere nelle materie di interesse comune”¹⁷. E questo, senza dubbio, è ancor oggi il nocciolo politico della questione.

La via federalista alla costruzione di un vero potere europeo, che si connetta alla cittadinanza europea saldando il *deficit* democratico dell'Unione, riflettendo e rispettando in modo appropriato la stratificazione identitaria dei cittadini dalla patria più prossima fino a quella europea, si incanala nel solco della proposta kantiana, che al federalismo associa con rigore il traguardo della “pace mondiale”, distinguendone il concetto da quello provvisorio di “tregua”¹⁸. Come scriveva Carlo Cattaneo nella chiusa del saggio *Dell'insurrezione di Milano nel 1848*: “Avremo pace vera, quando avremo li Stati Uniti d'Europa”¹⁹. O meglio, allargando l'orizzonte dell'utopia, gli Stati Uniti del mondo. Ma che fare, nel frattempo?

Ancora Hallstein:

Se ci si vuol sottrarre a una situazione in cui si è oggetto di un equilibrio estraneo, esiste un solo mezzo: quello di conquistare un peso autonomo, ma ciò è possibile solo mettendo insieme i singoli pesi, divenuti

J. MADISON, J. JAY, *The Federalist*, a cura di J.E. COOKE, Middletown (Conn.), Wesleyan University Press, 1961; e la traduzione italiana: *Il federalista*, Pisa, Nistri Lischi, 1955.

¹⁷ A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in L. BOLIS (ed.), *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Milano, Comunità, 1957, pp. 209-225; cit. in L. LEVI, *Verso gli Stati Uniti d'Europa. Analisi dell'integrazione europea*, Napoli, Guida, 1979, pp. 250-261.

¹⁸ Si vedano le pagine di Kant e le considerazioni sul tema di M. ALBERTINI, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 19-44.

¹⁹ Su Cattaneo si veda ora anche D. PREDA e C. ROGNONI VERCELLI (eds), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

troppo piccoli, degli Stati europei. Bisogna concentrare il potenziale economico, militare e politico degli Stati della Comunità, il cui stadio di civiltà non cela possibilità di sviluppo minori di quelle di cui godono le potenze mondiali. Bisogna mettere in grado questa parte dell'Europa di parlare con una sola voce anche nel campo della politica estera. Allora avremo creato una nuova unità, capace di partecipare alla responsabilità della politica mondiale perché comparabile, se non uguale, alle grandi potenze²⁰.

L'Unione ha esitato negli anni Novanta sia a creare meccanismi efficaci per proteggere la costruzione europea da regressioni pericolose, sia a imboccare l'unica via aperta alla vera riassunzione di responsabilità globali dopo le catastrofi della prima e della seconda guerra mondiale e dopo l'eclissi di potenza segnata per l'Europa dalla guerra fredda. I firmatari del trattato di Maastricht hanno preferito infatti dimenticare quale miracolo si sia verificato nella seconda metà del Novecento perché Stati pronti ad azzannarsi per secoli nel nome di fondati o presunti interessi nazionali si disponessero tutt'a un tratto a percorrere un cammino di soluzione pacifica delle controversie, battendo addirittura la via dell'integrazione economica. O meglio: hanno celebrato tale miracolo senza tener conto fino in fondo di un ammonimento che dovrebbe invece risuonare con forza nelle azioni di chi voglia preservare quello spazio di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani che l'Europa occidentale ha saputo creare dopo il 1945. Scriveva infatti Hamilton nel sesto saggio del *Federalist*:

Il cercare di ottenere che un certo numero di Stati sovrani, siti sullo stesso territorio e indipendenti l'uno dall'altro e privi di ogni vincolo reciproco, si mantengano a lungo in pace tra loro, equivarrebbe a dimenticare quel che è stato tutto il corso della storia dell'umanità ed a porre in non cale tutta una esperienza accumulata attraverso i secoli. Le cause di ostilità tra i popoli sono innumerevoli, e ve ne sono alcune che operano in modo quasi generale e costante sulla società. Così la brama di potere o il desiderio di predominio o preminenza: l'invidia dell'altrui potenza e il desiderio di eguaglianza e sicurezza²¹.

Sarebbe ottimismo retorico e fuor di luogo affermare che l'Unione Europea fornisca oggi vincoli reciproci tali da garantire con successo

²⁰ W. HALLSTEIN, *op. cit.*, pp. 255-256.

²¹ *Il federalista* cit., pp. 28-34; in particolare p. 29, per la citazione.

un futuro di pace tra e per gli Stati membri. Il federalismo non è certo un rimedio infallibile, come ha dimostrato la guerra civile che ha lacerato gli Stati Uniti tra il 1861 e il 1865, ma offre senza dubbio soluzioni di forte interesse per salvaguardare quanto l'Europa ha saputo costruire finora. Esso costituisce inoltre la via maestra alla compensazione del *deficit* di presenza europea sulla scena globale denunciato nell'ultimo triennio anche dalla risposta alla politica estera varata dagli Stati Uniti dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Mancando di approfittare della fine della guerra fredda per liberare la politica estera e di sicurezza dell'Unione dalle paralisi del metodo intergovernativo, gli Europei avevano posto le premesse per i fallimenti degli anni Novanta, proprio nel periodo chiave per la costruzione di un nuovo ordine internazionale dopo la guerra fredda. Insistendo in tale ritardo, essi hanno continuato nel nuovo secolo a presentarsi in ordine sparso agli appuntamenti fondamentali, adagiandosi nell'incapacità istituzionale di proporre un'alternativa coerente e responsabile alle tentazioni unilaterali degli Stati Uniti.

Poco prima della guerra contro l'Iraq, nel 2003, cinque membri dell'Unione (Italia, Gran Bretagna, Danimarca, Spagna e Portogallo) si sono schierati con Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca a fianco di Washington; quattro (Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo) hanno voluto proporre un'alternativa *soi-disante* 'europea', che tale non era, per definizione; e sei (Paesi Bassi, Irlanda, Grecia, Austria, Finlandia e Svezia) si sono temporaneamente attestati su una posizione di attesa prudente, al pari di altri paesi candidati.

La spaccatura ha costituito una prova lampante dell'assenza di un efficace meccanismo decisionale dell'Unione nella politica estera e di sicurezza. Per governare i conflitti, per decidere modalità comuni di risposta alle minacce, di fronte agli eventi che si sono susseguiti negli anni Novanta e poi, in modo diverso ma non nuovo, dall'11 settembre 2001 in poi, bisogna essersi dotati per tempo di istituzioni e meccanismi adeguati. In breve, l'Unione non è all'altezza delle sfide globali di questo secolo²².

Come notava nel febbraio 2003 Robert A. Levine, economista ed esperto di problemi di difesa, in un articolo dal titolo significativo *What you pay for is what you get*, gli Europei "piagnucolano sulla

²² Sul tema si rinvia anche a M. GUDERZO, "L'Europa che non c'è", *Affari Esteri*, XXXV (2003), 140, pp. 818-827.

crescente inclinazione dell'America a far da sola militarmente e in politica estera, senza preoccuparsi del sostegno degli Alleati. Ma l'Europa si trova semplicemente a non ricevere quel rispetto per il quale non è disposta a pagare". Quasi brutale, nella sua chiarezza, l'argomentazione di Levine:

Durante la guerra fredda e da allora in poi, gli Stati Uniti si sono lamentati del fatto che i paesi europei, rispetto a loro, spendevano per la difesa quote percentuali assai minori del PIL. Certo gli Europei preferiscono [investire in spese sociali e nelle loro famose] *crèches*. È nel loro diritto. Come è diritto dell'America ignorare le loro inferiori capacità militari. Un altro prezzo che gli Europei rifiutano di pagare è quello della sovranità. Se anche ciascuno Stato elevasse il proprio bilancio per la difesa fino a raggiungere lo *standard* americano, ciò basterebbe soltanto a finanziare reggimenti indipendenti in un esercito inesistente. Un esercito ha bisogno di un comandante, non di decisioni soggette a consenso. E ciò potrebbe verificarsi solo negli Stati Uniti d'Europa, senza diritti di *opting-out*. Non è certo quel che sta accadendo ora.

E concludeva Levine: "Se gli Europei vogliono condividere il potere con Washington, occorre capiscano di dover pagare per quel privilegio"²³.

In un intervento del 16 marzo 2003 Guido Montani, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo, ha scritto:

La crisi irachena ha mostrato, con evidenza, che l'Unione Europea, nonostante le ambizioni di Francia e Germania, non ha un efficace piano di pace per il Medio Oriente e per il mondo, in alternativa a quello degli Stati Uniti. Se l'Unione avesse avuto un governo federale, con poteri di politica estera, avrebbe avuto la forza finanziaria e militare sufficiente per proporre un Piano Marshall per il Medio Oriente, per avviare su binari pacifici il conflitto israelo-palestinese e per neutralizzare i regimi tirannici, come quello di Saddam Hussein. Se oggi gli Stati Uniti e l'Europa, in crescente tensione tra di loro, sembrano travolti da una crisi senza sbocchi ragionevoli, la responsabilità principale ricade sulle spalle dell'Europa e di chi difende un'assurda sovranità nazionale²⁴.

²³ R.A. LEVINE, "What You Pay for is What You Get", *Herald Tribune*, 6 febbraio 2003.

²⁴ G. MONTANI, "Governo federale per rendere l'Europa più forte", lettera pubblicata da *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2003.

Antonio Cassese, tre giorni dopo, ha sottolineato la dimensione istituzionale della crisi:

Esiste ancora una 'segnaletica' internazionale che dice cosa è ammesso e cosa è vietato. Ed è giocoforza concludere che la scelta anglo-americana della guerra è assolutamente contraria sia alla carta dell'ONU sia alle altre norme internazionali. Usare la forza armata senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza o senza che si stia rispondendo ad un'aggressione in atto, costituisce una violazione flagrante del diritto. (...) Certo, non è la prima volta che grandi potenze violano la Carta dell'ONU. Ciò è avvenuto in tante occasioni, l'ultima delle quali fu il Kosovo. Ma ora la situazione è molto più grave. La spaccatura della comunità internazionale e la crisi dell'ONU costituiscono un drammatico passo indietro. (...) Che si sia finito per ricorrere ad istituzioni del passato [come l'ultimatum] costituisce l'amara prova dell'imbarbarimento verso cui si sta avviando la comunità internazionale, a causa del terrorismo e di taluni spietati dittatori, da un lato, e dell'abnorme reazione di Stati, pur democratici come gli Stati Uniti e l'Inghilterra, dall'altro²⁵.

La via federalista offrirebbe una risposta concreta a questa crisi? Probabilmente sì. "È il tempo dell'Europa politica", s'intitolava un lucido articolo di Antonio Padoa-Schioppa pubblicato nell'aprile 2003²⁶: il tempo di un'Europa che sappia evitare con le astuzie della ragione, e con il coraggio dei momenti costituenti, le trappole della decisione congiunta tra lo Stato nazionale, abbarbicato alle competenze non residuali che non vuole cedere verso l'alto, e le istituzioni sopranazionali.

Negli anni Novanta, crollato il sistema sovietico, l'Unione Europea non ha saputo assumerne il ruolo di deuteragonista nei confronti di Washington: in funzione cooperativa, però, anziché avversativa o nemica; cooperativa, dunque, ma anche contenitiva. L'occasione si ripresenta oggi, in circostanze ancor più difficili, non fosse che per i quindici anni di tentativi più o meno maldestri che pesano sulle nostre spalle europee, a meno che non si voglia scambiare la forma per la sostanza, il discorso sulla pace e sulla difesa dei valori con la costruzione della pace e di efficaci garanzie per la sopravvivenza di quei valori.

L'ultima fase di allargamento potrebbe determinare una diluizione

²⁵ A. CASSESE, "Come si viola il diritto internazionale", *La Repubblica*, 19 marzo 2003.

²⁶ A. PADOA-SCHIOPPA, "È il tempo dell'Europa politica", *La Stampa*, 27 aprile 2003. Si veda anche il brillante intervento di M. CASTALDO, "La volontà politica dell'Unione Europea", *Lettera diplomatica*, XXXVI, 902 (11 febbraio 2004), pp. 1-4.

fatale del processo integrativo e costruttivo del continente o, viceversa, potrebbe indurre un nocciolo di paesi membri a imprimervi un'accelerazione: un'accelerazione calcolata, non una fuga in avanti, come si compiacevano di definirla gli avversari dell'Unione, americana in quel caso, nel 1787. Per affrontare in modo strategico le circostanze, gli italiani e gli altri europei – governanti e governati – dovrebbero riuscire a definire i confini di un interesse 'nazionale' europeo nelle loro riflessioni su, e nelle loro politiche per il federalismo, nelle sue dimensioni sopranazionale e infranazionale, introducendo nel dibattito politico e culturale l'obiettivo della riassunzione di effettive responsabilità globali: su base comunitaria, dunque profederale.

A ben vedere, non molto è cambiato dal discorso di Kennedy del 1962 per l'interdipendenza egualitaria atlantica: un'Europa unita, nella sostanza e non solo nella forma, o in dimensioni e settori parziali, è oggi più che mai necessaria per l'equilibrio mondiale e per la sicurezza collettiva.

4. Un nuovo impero

La costruzione europea può essere considerata come la creazione graduale di uno spazio di valori. L'allargamento di tale spazio conosce come unico limite non tanto la geografia, quanto la disponibilità di interlocutori esterni ad abbracciare consapevolmente quei valori e ad assoggettarsi umilmente al diritto di verifica dei criteri minimi per l'adesione esercitato dai soci del *club*: criteri politici, economici, sociali; criteri severi all'inizio, quando il *club* può fare la voce grossa, ma in realtà flessibili, quando i soci devono autogiustificarsi per le proprie inadempienze²⁷.

Chi entra nel *club* diventa soggetto e non più oggetto dell'espansione europea: questo è il premio. Esso interessa, e quindi compensa i sacrifici necessari, alla Lituania ma non alla Russia, alla Bulgaria ma non alla Cina, alla Georgia ex sovietica ma non alla Georgia statunitense o alla California, se optassero per la secessione, né tanto meno agli Stati Uniti.

Il premio è essere dentro e non fuori rispetto al nuovo *imperium* europeo, la cui 'madrepatria' non ha però ancora saputo definire fino

²⁷ Sul tema si veda, tra gli altri testi, J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Milano, Mondadori, 2004, in particolare pp. 364-391.

in fondo, con il necessario rigore e con la necessaria coerenza ai valori fondanti dell'edificio, la redistribuzione delle competenze decisionali tra i livelli gerarchici dell'amministrazione interna (governo regionale, governo statale, governo federale o confederale) e tra i poteri supremi (Parlamento europeo, governo europeo, potere giudiziario europeo), né si è ancora davvero dotata di una polizia e di un esercito che permettano ai suoi pacifici cittadini di delegare l'uso della forza all'Unione, senza più necessità di aggirarsi con una fondina per la pistola, individuale o nazionale.

La redistribuzione di tali competenze è senza dubbio la sfida principale posta dall'allargamento, nella tornata del 2004 e nelle fasi che seguiranno. L'espansione dell'impero europeo, cioè l'espansione pacifica di uno spazio di pace, di democrazia, di rispetto e garanzia dei diritti umani e della dignità delle persone (salvo temporanee eccezioni involutive) dipende infatti da un assestamento di quelle competenze che guardi con coraggio al futuro, non con nostalgia al passato²⁸.

Calcolare che la sfida del terrorismo internazionale o dei cosiddetti Stati 'canaglia' possa fornire oggi alla faticosa costruzione dell'impero europeo quel collante, quel male necessario, che era stato elargito dai Sovietici e dal comunismo internazionale in certi passaggi chiave della guerra fredda è forse guardare al passato, cioè tornare su piste già percorse in momenti diversi della storia del sistema internazionale. Reagire sulla base di questi calcoli alle minacce alla sicurezza dell'impero è dunque dare forse risposte vecchie e inadeguate a problemi nella sostanza non nuovi.

Guardare al futuro significa invece, per gli attori principali della costruzione, saper porre nei modi più appropriati alle nuove generazioni la

²⁸ Si usa qui il termine 'impero' senza alcuna connotazione negativa, in analogia con la proposta concettuale definita da Z. BRZEZINSKI, Consigliere per la sicurezza nazionale del presidente statunitense Jimmy Carter, nel suo *Game Plan: How to Conduct the U.S.-Soviet Contest*, New York, Atlantic Monthly Press, 1986, p. 16: "Utilizzo il termine 'impero' in senso moralmente neutro per descrivere un sistema gerarchico di relazioni politiche che si irradiano da un centro. Il fondamento morale di tale impero è definito dal modo in cui il potere imperiale viene gestito, dal grado di consenso che esso raccoglie negli interlocutori che rientrano nel suo ambito, dagli obiettivi perseguiti. È qui che le distinzioni tra i sistemi imperiali americano e sovietico raggiungono la massima precisione". Il passo è citato nel saggio di G. LUNDESTAD, *"Empire" by Integration* cit., p. 3 (nota 2). Dello stesso autore si veda anche *The American Empire and Other Studies of US Foreign Policy*, Oxford-Oslo, Oxford University Press, 1990.

domanda centrale, che è etica prima ancora che politica: in quale misura, con quali obiettivi e con quali mezzi può l'*ethos* europeo, cioè la sommatoria dei valori fondanti del nuovo impero, contribuire alla formazione di un *ethos* mondiale? S'intende in questa sede quel *Weltethos* che, come ha argomentato in modo convincente a partire dagli anni Novanta il teologo Hans Küng²⁹, costituisce con gli altri due pilastri della *Weltpolitik* (intesa come impianto politico e giuridico) e della *Weltwirtschaft* il trittico di una futura *governance* planetaria.

L'impero europeo non si costruisce più con la spada, come quelli nazionali del passato e del presente. Per le sue premesse di valore, esso deve costruirsi nella pace: in una pace difesa con le armi, beninteso, finché le armi siano necessarie a una specie umana ancora immatura. E, come ricordava il generale romano Petilio Ceriale ai Treviri battuti, nel suo discorso di Magonza ripreso dalle *Storie* di Tacito: "neque quies gentium sine armis neque arma sine stipendiis neque stipendia sine tributis haberi queunt"³⁰.

Non è facile, ancora dopo quasi ottant'anni, nonostante le pur fondate critiche contemporanee e successive, sottrarsi al fascino delle considerazioni che Michail Rostovzev presentava nella pagina finale della sua splendida *Storia economica e sociale dell'impero romano*, alludendo alla possibilità che la crisi del mondo antico andasse interpretata anche come la crisi, forse ineluttabile, di ogni civiltà che si diffonda nelle masse:

L'evoluzione del mondo antico è per noi una lezione e un monito. La nostra civiltà non sarà duratura se non a condizione ch'essa sia civiltà non di

²⁹ H. KÜNG, *Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft*, München, Piper, 1997 (ed. it.: Brescia, Queriniana, 1997).

³⁰ C. TACITO, *Le Storie*, IV, 74: "È un fatto che non si può assicurar la quiete dei popoli senz'armi, né le armi senza stipendi, né questi senza tributi" (testo latino e versione a cura di F. MASCIALINO, Bologna, Zanichelli, 1989, pp. 250-251). Con riferimento anche alle precedenti parole di Ceriale ("Regna bellaque per Gallias semper fuere donec in nostrum ius concederetis. Nos quamquam totiens lacessiti, iure victoriae id solum vobis addidimus, quo pacem tueremur", cioè: "Di oppressioni e guerre le Gallie n'han sempre vedute, avanti che vi metteste sotto le nostre leggi. Ma noi, sebbene più di una volta provocati, del diritto della vittoria non ci siam serviti che unicamente a scopo di pace"), il curatore sottolinea l'orgogliosa concezione tacitiana della funzione svolta dal diritto romano e di una "romanità civilizzatrice e affratellatrice dei più diversi popoli raccolti nell'impero", culminata in seguito nell'editto di Caracalla del 212 d.C., che avrebbe esteso "la cittadinanza romana a tutti gli appartenenti alla romanità" (*ivi*, p. 377).

una sola classe, ma delle masse. Le civiltà orientali furono più stabili e durevoli della greco-romana perché, fondandosi principalmente sulla religione, erano più accessibili alle masse. Un'altra lezione è che i tentativi violenti di livellamento non hanno mai condotto all'elevamento delle masse: essi non hanno fatto altro che distruggere le classi superiori, accelerando così il processo di imbarbarimento. Ma il quesito ultimo rimane lì come un fantasma, sempre presente e non esorcizzabile: è possibile estendere una civiltà elevata alle classi inferiori senza degradare il contenuto di essa e diluirne la qualità fino all'evanescenza? Non è ogni civiltà destinata a decadere non appena comincia a penetrar nelle masse³¹?

Eppure, contribuire al futuro *Weltethos* espandendo per gradi e con pazienza l'impero europeo non con la spada ma con la *moral suasion*, cioè, in senso etimologico, con l'esempio dei *mores*, dei costumi, significa in primo luogo apertura coraggiosa dell'Europa alla contaminazione con valori 'altri', apertura ecumenica all'idea che l'impero, sebbene destinato a declinare e cadere, anzi, proprio in quanto destinato a declinare e a cadere, possa lasciare tracce durature nella storia del genere umano solo allargandosi, poi sciogliendosi e infine scomparendo in una più ampia e matura comunità mondiale.

³¹ M.I. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, Firenze, La Nuova Italia, 1933 (ed. or.: *The Social and Economic History of the Roman Empire*, Oxford, Clarendon Press, 1926), p. 619. Le riflessioni su questa pagina, commentata in una lezione liceale ormai lontana, s'intrecciano con il ricordo indelebile del prof. Domenico Magnino, *magister* di greco e latino nel Liceo classico e nell'Ateneo di Pavia. Il saggio è dedicato alla sua memoria.

JEAN-MARIE PALAYRET *

LA POSIZIONE FRANCESE DI FRONTE ALLA CANDIDATURA
BRITANNICA DURANTE I NEGOZIATI PER IL PRIMO
ALLARGAMENTO DELLA CEE (1970-1972)

SOMMARIO

1. La decisione di Georges Pompidou. 2. Il negoziato: a) La questione dello zucchero; b) Misure e periodi transitori in materia doganale e agricola; c) Il problema della sterlina; d) I prodotti lattiero-caseari della Nuova Zelanda; e) Le virtù dell'algebra: il contributo al bilancio comunitario. 3. Conclusioni.

Le condizioni in cui si aprirono, il 21 giugno 1970, i negoziati con la Gran Bretagna erano molto più favorevoli alla Francia che nel 1961: nel corso di quegli anni, infatti, le politiche comuni si erano sviluppate e il Mercato comune era entrato nella sua fase definitiva, costituendo per i paesi candidati un *acquis communautaire* consolidato. Con O'Neill riassumeva la politica britannica nelle trattative con un'espressione molto significativa: "swallow it whole and swallow it now". I negoziatori francesi avevano inoltre ottenuto che la Comunità parlasse con un'unica voce: quella della Presidenza, che, al momento cruciale, sarebbe spettata alla Francia. La Gran Bretagna non avrebbe quindi potuto sviluppare la sua tradizionale strategia del fronte dei *friendly-five* per contrastare la posizione di Parigi.

Le elezioni del 18 giugno 1970 avevano portato al potere Edward Heath, uno dei più strenui difensori dell'adesione britannica al Mercato comune. Quando, il 30 giugno, Anthony Barber partì per Bruxelles per avviare le trattative, spiegò che la Gran Bretagna era ormai decisa ad accettare i trattati che istituivano le tre Comunità nella loro integralità e con essi tutte le decisioni che ne derivavano. Londra sembrava dunque aver rinunciato a sollecitare la modifica delle politiche comunitarie e annunciava che Whitehall avrebbe richiesto solo delle eccezioni per alcuni prodotti: zucchero dei Caraibi, burro e formaggio della Nuova Zelanda e una riconsiderazione del contributo britannico al bilancio comunitario.

* Direttore degli Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze. Si ringrazia il dott. Andrea Becherucci, cui è dovuta la traduzione del testo in italiano.

1. La decisione di Georges Pompidou

Per meglio comprendere le mosse francesi bisogna scartare certe motivazioni negative avanzate all'epoca dal lato inglese. La più diffusa di esse riguardava un presunto rinnovamento della potenza tedesca da compensare con l'appoggio britannico. Georges-Henri Soutou ha fatto giustizia di tali affermazioni, dimostrando che il dialogo Pompidou-Brandt fu più proficuo e senz'altro più fiducioso di quel che si è detto in seguito, e che la posizione di Pompidou rispetto all'*Ostpolitik* fu molto più realistica e sfumata di quanto si sia poi creduto¹.

Tra i motivi positivi che indussero il Presidente a rimuovere il veto francese vi fu di sicuro il desiderio di rendere l'apertura della Francia al mondo esterno irreversibile. La posizione di rifiuto di de Gaulle aveva provocato l'ira dei partner della Francia e la paralisi del Mercato comune. Pompidou riteneva che il completamento della PAC, cioè l'adozione d'un regolamento finanziario definitivo, sarebbe stato impossibile senza togliere l'ipoteca della candidatura inglese. All'Aja, aveva ottenuto che il Mercato comune diventasse definitivo in cambio dell'apertura di negoziati con Londra.

Pompidou considerava lo sviluppo industriale francese come una delle priorità del suo settennato. C'era in lui una volontà forte di internazionalizzare la ricerca tecnologica e di darle una vera dimensione europea, confrontandola a quelle delle altre nazioni più avanzate, come il Regno Unito, anche se la via scelta era più quella della cooperazione bilaterale o multilaterale su progetti specifici che quella comunitaria.

Sul piano politico, l'adesione del Regno Unito, considerato ostile alla sovra-nazionalità, avrebbe garantito la CEE dalle tentazioni d'ispirazione federale. Si sa che Pompidou, se credeva al futuro dell'unificazione europea, la concepiva piuttosto sotto la forma di una confederazione.

Se infatti, da un lato, si trattava di lanciare segnali di buona volontà in direzione di Londra in previsione dei negoziati di prossima apertura, dall'altro, Pompidou intendeva agire nel segno della continuità con la politica del suo predecessore. L'insistenza sull'inclusione dell'agricoltura nel Mercato comune era identica in Pompidou e in de

¹ G.H. SOUTOU, *L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne*, in Fondation Georges Pompidou, *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1993, pp. 267-314.

Gaulle. Si poteva accettare il mercato comune industriale solo con la compensazione di un sistema che garantisse prezzi redditizi agli agricoltori francesi. La buona volontà francese non avrebbe dovuto essere interpretata dalla Gran Bretagna come una quasi certezza di entrare nella Comunità a condizioni non conformi alle regole predefinite dai Sei.

Pompidou mantenne uno stretto controllo sul negoziato, imponendo alle discussioni le procedure e i tempi che riteneva adeguati, per mostrare infine le sue carte al momento più opportuno. Non è più da dimostrare che nella relazione franco-britannica ci sia stato un "prima" e un "dopo" rispetto all'incontro dell'Eliseo, e che ciò abbia avuto come effetto di convincere Pompidou della volontà 'europea' di Heath, sbloccando delle trattative che erano quasi all'*impasse*². Fino a questo momento i francesi si erano mossi con studiata lentezza. Aspettavano la ratifica del trattato di Lussemburgo. Una volta che ebbero così allargato l'*acquis*, poterono rischiare e far salire la pressione al punto di rottura.

Già alla fine di febbraio, i contatti diretti intervenuti tra i rappresentanti dell'ambasciata inglese a Parigi, Michael Palliser e Christopher Soames, e il Segretario generale dell'Eliseo, Michel Jobert, all'insaputa del Quai d'Orsay, convinsero i protagonisti che un incontro tra i due leader sarebbe potuto risultare utile³. Il 25 febbraio Soames incontrò Pompidou. Il Presidente non accennò in questa occasione a un incontro, ma insisté sul fatto che la Gran Bretagna avrebbe dovuto accettare una percentuale del bilancio comunitario più alta di quella proposta all'inizio dei negoziati e, terminato il periodo di transizione, applicare le preferenze agricole all'agricoltura britannica dal primo giorno della sua entrata nella Comunità. Tali erano le priorità francesi.

L'accordo di principio fu sottoposto da parte francese a un *timing* appropriato e alla considerazione delle conseguenze che l'evento avrebbe prodotto sul negoziato: Pompidou giudicava che sarebbe stato controproducente organizzare l'incontro quando le discussioni avessero quasi raggiunto il punto di rottura. Tale atteggiamento avrebbe dato

² Conferenza stampa di Georges Pompidou del 16.3.1972.

³ I funzionari del Quai d'Orsay furono tenuti all'oscuro dell'incontro Pompidou-Heath, così come lo erano stati dei suoi preparativi. Nella conferenza stampa finale, Pompidou punzecchiò gentilmente Schumann e il suo *entourage* per il piacere che costoro parevano ricavare dal negoziare su dettagli irrilevanti che Heath e lo stesso Pompidou intendevano superare.

la brutta impressione di una *extrema ratio*. Il *summit* sarebbe stato proficuo solo se "qualche movimento" si fosse verificato nel negoziato prima che l'incontro avesse luogo. Il Presidente Pompidou costrinse sia i negoziatori britannici sia i diplomatici francesi ad avvicinare le loro reciproche impostazioni iniziali.

2. Il negoziato

a) La questione dello zucchero

Dal settembre 1970, Londra aveva proposto che ai paesi in via di sviluppo del *Commonwealth* britannico si offrisse la scelta tra le opzioni di associazione tipo Yaoundé e Arusha o il semplice accordo commerciale secondo le definizioni elaborate nella dichiarazione del 1963. Londra poneva la questione dei paesi produttori di zucchero di canna dei Caraibi, dell'Oceano Indiano e del Pacifico: le garanzie di cui approfittavano per le loro esportazioni verso il Regno Unito in virtù del *Commonwealth Sugar Agreement* sarebbero infatti scadute il 28 febbraio 1975. Entro questa data si sarebbero dovuti concludere nuovi accordi commerciali con la Comunità.

Londra fu sottoposta alla pressione dei ministri e dei diplomatici della Giamaica, delle Barbados, di St. Kitts e dell'Honduras britannico, delle isole Fiji e dello Swaziland, che sottolineavano l'importanza dello zucchero di canna per la stabilità economica e sociale dei loro paesi. Le compagnie britanniche di raffinazione (Tate, J.F. Lyle and Co.), preoccupate dall'eventuale riduzione delle importazioni di zucchero di canna grezzo, esercitarono un'azione di *lobbying* molto attiva sulla stampa e in Parlamento perché il governo negoziasse una garanzia d'accesso al MEC equivalente a quella che veniva loro consentita nel quadro del *Commonwealth Sugar Agreement*, pari a 1 373 000 tonnellate.

I francesi erano i più netti oppositori di tali pretese. In qualità di maggiori produttori di zucchero di barbabietola della Comunità, volevano evitare di ridurre la propria produzione ed esportare sul mercato britannico ai prezzi comunitari. Maurice Schumann, sottoposto alle pressioni della potente *Confédération générale des planteurs de betteraves* e dei SAMA produttori di zucchero (Madagascar e Congo Brazzaville), si oppose quindi all'allargamento dell'associazione ai PVS britannici, con l'intenzione di limitare l'accesso di zucchero di canna a 500 000 tonnellate, compensato da un prezzo garantito più elevato.

L'avvicinarsi dell'incontro Heath-Pompidou permise un progresso nel negoziato: il 13 maggio, Schumann si disse disposto a offrire ai PVS dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico membri del *Commonwealth* le tre opzioni contemplate nella dichiarazione del 1963. Accettò anche che, fino alla fine del 1974, il regime per lo zucchero dei paesi in questione fosse basato sul rispetto degli impegni britannici risultanti dal *Commonwealth Sugar Agreement*. La questione dello zucchero sarebbe stata discussa nel quadro del rinnovo della convenzione di Yaoundé. I francesi dimostravano così la loro preoccupazione di non consentire ai paesi ACP un trattamento più favorevole di quello consentito ai SAMA. Tale atteggiamento rivelava che Parigi aveva accettato di ammorbidire la sua posizione sullo zucchero solo perché questo permetteva d'introdurre, negli sviluppi dei futuri negoziati, la questione legata all'instabilità dei prezzi dei prodotti di base provenienti dai SAMA.

b) Misure e periodi transitori in materia doganale e agricola

Era stato stabilito dal comunicato finale dell'Aja che i paesi candidati avrebbero dovuto accettare l'*acquis communautaire*⁴. Rimanevano da precisare le modalità della sua adozione progressiva e i periodi transitori idonei a facilitare gli aggiustamenti delle economie dei paesi candidati alle regole del Mercato comune.

Si attribuiva agli inglesi l'intenzione di chiedere una transizione più rapida in materia di abbattimento delle barriere doganali interne e di adattamento alla tariffa esterna comune della Comunità allargata. Il *Board of Trade* e la *Confederation of British Industries* auspicavano il raggiungimento rapido del libero scambio completo nel settore industriale, poiché speravano di esportare velocemente verso il continente. Sarebbe stato necessario un periodo più lungo per la transizione del mercato agricolo, in cui non si trattava semplicemente di operare aggiustamenti tariffari ma di sostituire al sistema nazionale di sostegno dei prezzi (*deficiency payments*) la procedura dei prelievi comunitari.

La differenza dei prezzi agricoli rendeva l'operazione complicata per gli inglesi, dal momento che un rialzo troppo brusco dei prezzi al dettaglio delle derrate alimentari avrebbe potuto causare conseguenze

⁴ J. R. BERNARD, *L'élargissement de la Communauté, vu de Paris*, in *Georges Pompidou et l'Europe*, cit., p. 243.

dannose sul costo della vita in Gran Bretagna. L'adattamento richiesto era impegnativo perché rilevante era il volume del commercio coinvolto, soprattutto per ciò che concerneva i fornitori tradizionali del *Commonwealth*⁵. La Comunità, e la Francia in particolare, insistevano al contrario su "un parallelismo adeguato" tra i due settori⁶.

Nel settembre-ottobre 1970, nel corso di una riunione dei supplenti, il rappresentante britannico O'Neill propose un periodo transitorio di tre anni per l'eliminazione dei diritti doganali verso i Sei nel settore industriale, l'adozione della tariffa doganale comune e un periodo di sei anni per l'agricoltura. Quest'ultimo non avrebbe tenuto conto delle disposizioni da adottare eventualmente per il finanziamento agricolo, della posizione speciale della Nuova Zelanda e del problema dello zucchero del *Commonwealth*⁷.

I francesi passarono immediatamente al contrattacco. Alla riunione ministeriale del 27 ottobre, interpretando in senso letterale le proposte del Commissario J.-F. Deniau, che raccomandava un "approccio globale" ai problemi in discussione, Schumann ricordò a Joseph Luns e a Von Braun che occorreva evitare ogni passo svincolato da una visione complessiva della questione. Propose perciò un periodo transitorio unico per tutti i settori, che includesse non soltanto l'abbattimento delle barriere tariffarie e i meccanismi e i prezzi agricoli, ma anche le questioni dello zucchero, del burro neozelandese e del contributo britannico al bilancio della Comunità⁸. Molti partner della Francia esitavano a prendere una posizione così radicale⁹. La Commissione, nel suo "panorama d'insieme" del 17 novembre, sembrò allinearsi sulla

⁵ C. O'NEILL, *Britain's Entry into the European Community. Report by Sir Con O'Neill on the Negotiations of 1970-1972*, London, Whitehall History Publishing, 2000, p. 91; *Agence Europe*, boll. 656, "Déclaration de Kearns, Haut fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, à la réunion des suppléants", 1° ottobre 1970.

⁶ Archives du Ministère des Affaires Étrangères, Paris (d'ora in avanti, MAEF), Europe/Grande-Bretagne (EGB), 1961-1970, 220, Schumann à tous les postes, circ. n. 19, 17.1.1970.

⁷ *Agence Europe*, boll. 645, 16.9.1970; 665, 14.10.1970.

⁸ *Ivi*, 674, 27.10.1970; MAEF, EGB, 1961-1970, Boeguer à Schumann, "Conférence ministérielle du 8 décembre 1970", 10.12.1970.

⁹ Centre des Archives Contemporaines, Fontainebleau (d'ora in poi, CAC), Secrétariat General pour les Questions de Coopération Internationale (SGCI) 1990/0648, n. 6, note SGCI, "Résumé des positions françaises sur les problèmes de la période de transition", 29.1.1971; MAEF, EGB, 1961-1970, 222, Alphand (secrétaire général) à tous postes, circ. n. 33, "Conférence CEE/Royaume-Uni, période de transition", 11.11.1970.

posizione francese, esprimendo il parere che “une période transitionnelle de cinq ans constituerait un cadre approprié”.

Messo con le spalle al muro, Geoffrey Rippon fece un passo in direzione dei Sei: l' 8 dicembre 1970, ammise che un “parallelismo adeguato” poteva consistere in un periodo di cinque anni per l'agricoltura così come per l'industria. Questa concessione rispondeva alle prese di posizione delle piccole e medie imprese e di alcuni grandi gruppi industriali britannici, in particolare quelli della cantieristica e dell'automobile, i quali avevano avanzato riserve sull'entrata nel Mercato comune in assenza di un lungo periodo di transizione che permettesse a questi settori di recuperare il ritardo accumulato in mancati investimenti imposti dalla politica fiscale del governo laburista.

I britannici giunsero così a realizzare in larga misura gli obiettivi che si erano prefissati nel settore dell'abbattimento delle tariffe industriali. In effetti, la successione delle tappe adottata in occasione della riunione ministeriale del 2 febbraio 1971 prevedeva cinque date successive, corrispondenti ciascuna a una riduzione del 20 per cento (1° aprile 1973, 1° gennaio 1974, 1975 e 1976, 1° luglio 1977) per le tariffe interne. Per ciò che atteneva alla TDC, un primo movimento del 40 per cento avrebbe avuto luogo il 1° gennaio 1974, seguito da riduzioni successive del 20 per cento il 1° gennaio 1975 e 1976, e il 1° luglio 1977. Nel complesso si sarebbe eliminato l'80 per cento delle tariffe entro tre anni¹⁰.

Il ritmo previsto per gli adattamenti sul piano dei meccanismi agricoli fu invece più difficile da stabilire. I francesi insistevano perché i paesi candidati, al momento dell'adesione, accettassero in pieno il principio della “preferenza comunitaria”. I britannici, battendosi al contrario per l'introduzione progressiva di questa preferenza, perseguiavano uno scopo preciso: sottolineare che la Comunità doveva tenere conto degli interessi dei fornitori tradizionali del mercato britannico, evitando di escluderli brutalmente. Le ragioni degli inglesi trovavano una sponda nei tedeschi (nei quali i negozianti francesi intravedevano la *longa manus* degli americani), negli olandesi e negli italiani. Questi ultimi stimavano che il governo britannico, avendo dichiarato la propria disponibilità ad adottare i regolamenti comunitari, avesse

¹⁰ C. O'NEILL, *op. cit.*, pp. 93-94; MAEF, EGB, 1961-1970, 221, Courcel à Schumann, “Prise de position de la CBI sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun”, 22.6.1970.

implicitamente accettato la preferenza comunitaria ed erano favorevoli a una certa flessibilità nella preferenza¹¹.

Visto che le discussioni non registravano alcun progresso, il Consiglio chiese alla Commissione chiarimenti in merito alle possibili ripercussioni sul commercio mondiale dell'applicazione della preferenza comunitaria. In un documento di lavoro del 18 febbraio, la Commissione concludeva che solo per quattro categorie di prodotti l'instaurazione della preferenza comunitaria avrebbe potuto provocare conseguenze di rilievo per gli scambi commerciali britannici con i paesi terzi: burro, pancetta affumicata, frutta e legumi¹².

In queste condizioni, tedeschi e italiani non tardarono ad allinearsi con la posizione francese. Il 1° e 2 marzo 1971, i ministri dei Sei giunsero a conclusioni unanimi su molti punti del periodo transitorio, in particolare: l'adozione immediata dei meccanismi della Politica agricola comune da parte dei paesi candidati, la scomparsa, il più presto possibile, del sistema dei *deficiency payments*, il riavvicinamento dei prezzi da portare a termine in cinque fasi (1973-77), cinque *tranche* uguali all'inizio di ciascuna campagna. Una sola concessione alla posizione britannica: l'impegno di tener conto degli interessi dei paesi fornitori (cioè Australia e Nuova Zelanda) durante il periodo transitorio¹³.

Schumann aveva di che essere soddisfatto. L'insistenza di Rippon per un'introduzione graduale della preferenza comunitaria e per il mantenimento di determinate quote sulle importazioni britanniche di frutta e legumi e prodotti orticoli ebbe il solo effetto di suscitare i sarcasmi del Presidente Pompidou – “Les Anglais en sont à discuter de pommes et de poires” – e provocare il malcontento di Heath, che temeva lo s'incolpasse di aver provocato il fallimento dei negoziati. Reso noto l'8 maggio l'incontro Heath-Pompidou, era infatti della massima importanza che la riunione ministeriale prevista per i giorni 11-13 maggio 1971 registrasse progressi di rilievo.

Il gabinetto britannico riconsiderò la sua posizione e l'11 maggio, in una riunione dei ministri dei Sette, Rippon fece nuove concessioni: gli inglesi accettarono di applicare, a partire dal momento dell'adesione, le preferenze comunitarie. Ne ottennero in cambio l'inclusione nel futuro trattato di misure che consentissero di attenuare i

¹¹ CAC, SGCI 1990/0648, n. 6, R.P. Bruxelles à SGCI, “Conseil du 1^{er} février 1971”, 3.2.1971.

¹² *Agence Europe*, boll. 751, 22.2.1971.

¹³ *Ivi*, boll. 756 e 757, 1 e 2.3.1971.

malfunzionamenti causati al commercio dei paesi terzi e l'adozione di clausole correttive in caso di difficoltà sul mercato britannico derivanti dall'applicazione della PAC. Per la frutta e i legumi, inoltre, sarebbero state fissate scadenze speciali. L'allineamento integrale sui prezzi comuni era previsto per il 31 dicembre 1977 (e non nel 1978)¹⁴.

c) Il problema della sterlina

Gli inglesi si sono interrogati a lungo sulle ragioni che indussero i francesi dapprima a sollevare bruscamente la questione dello statuto della sterlina nel corso dei negoziati d'adesione e poi a lasciarla cadere altrettanto all'improvviso.

La posizione francese era ondivaga a questo proposito, anche perché il problema era stato costantemente sollevato tra il 1963 e il 1967. I dispacci e i memorandum del Quai d'Orsay e del ministero delle Finanze abbondavano di critiche sulla debolezza economica del Regno Unito che non erano state completamente dimenticate nel 1970. Oltre a questo si deve aggiungere l'ambizione della Comunità di costruire un'unione economica e monetaria. In tale contesto, si trattava di capire se il mantenimento dello statuto dell'area della sterlina sarebbe stato compatibile con la messa in opera dei meccanismi di concorso monetari e finanziari intra-comunitari – il cui principio ispiratore era stato adottato nel luglio 1969 – e con la realizzazione progressiva di una zona monetaria europea, il cui principio era stato deciso nel dicembre 1969 all'Aja, che si caratterizzava per la soppressione dei margini di fluttuazione dei tassi di cambio tra paesi membri e per la messa in comune delle riserve¹⁵.

Nei mesi di gennaio e febbraio del 1971, i rappresentanti ufficiali britannici furono avvertiti che il Presidente Pompidou aveva una opinione molto ferma sulla sterlina e che essi avrebbero dovuto moltiplicare i loro sforzi per assicurare che la politica del governo britannico puntava ad abolire il ruolo di moneta di riserva della sterlina il più presto possibile. Sembra che, in previsione della crisi monetaria che si andava profilando all'orizzonte, il Presidente francese avesse fatto di questa rinuncia un *test* delle intenzioni britanniche tra orientamento "atlantista" e "comunitario". I suoi consiglieri cercavano di far passare

¹⁴ *Ivi*, boll. 806, 12.5.1971.

¹⁵ MAEF, EGB, 1971-1976, 3284, Brunet à Schumann, 20.5.1970.

l'opinione che occorresse raggiungere un accordo sulla sterlina, in modo da liberare il dollaro dalle preoccupazioni legate a quel "ventre molle" il cui destino era legato al suo. L'operazione avrebbe liberato la Gran Bretagna dagli artigli delle organizzazioni monetarie internazionali e, indirettamente, degli Stati Uniti che le controllavano. La delegazione francese era preoccupata dall'idea che, in una maniera o nell'altra, i negoziati potessero avere come risultato finale non di integrare la Gran Bretagna nella Comunità, ma di trascinare la Comunità in problemi di natura essenzialmente atlantica¹⁶.

L'intransigenza dei negoziatori francesi era confortata dalla risolutezza di cui dava prova, nella Commissione, il vicepresidente incaricato degli affari economici e monetari, Raymond Barre. Nel novembre 1970, questi aveva spiegato ai Rappresentanti permanenti tutte le difficoltà che prevedeva e nel gennaio 1971 si fece portatore della dottrina secondo la quale gli accordi di Basilea non avrebbero dovuto essere prorogati senza una garanzia di contenimento delle passività della sterlina. Su sua richiesta, alla conferenza ministeriale del 27 ottobre 1970, la Comunità aveva dichiarato che la questione della sterlina, "se trouvant au coeur même de la négociation", doveva essere affrontata entro la fine dell'anno. In dicembre, la Commissione, con Deniau e Barre, inviò al governo britannico un questionario confidenziale in tal senso¹⁷.

Gli inglesi avrebbero preferito il rinvio del dibattito alla fine dell'anno seguente, in modo da permettere al governo Heath di sviluppare e presentare il suo programma di ripresa economica e di registrare i progressi attesi dalla rinegoziazione in corso degli accordi sull'area della sterlina. Rippon e O'Neill fecero trascorrere tempo e portarono a Bruxelles la risposta di Londra solo all'inizio del marzo 1971¹⁸.

Gli eventi subirono un'accelerazione quando i francesi, senza dubbio per alzare la posta prima dell'incontro tra Pompidou e Heath, decisero di gettare le carte in tavola senza preavviso. L'offensiva prese la forma di una dichiarazione di Jean-Marc Boegner al Comitato dei Rappresentanti permanenti il 18 marzo. Questa "nouvelle dépêche

¹⁶ U. KITZINGER, *Diplomacy and Persuasion. How Britain Joined the Common Market*, London, Thames & Hudson, 1973, pp. 154, 158-159; A. MILWARD, *Heath, le Trésor britannique et le plan Werner*, in *Le rôle des ministères des Finances et de l'Economie dans la construction européenne, 1957-1978*, Actes du colloque de Bercy, 26-28 mai 1998, tome I, Paris, CHEFF, 2002, p. 338.

¹⁷ *Agence Europe*, boll. 771, 22.3.1971.

¹⁸ C. O'NEILL, *op. cit.*, p. 129.

d'Ems", per riprendere le parole del rappresentante olandese Sassen¹⁹, il cui contenuto era stato fissato nel corso di un consiglio ristretto tenuto alla vigilia a Parigi, tra Pompidou, Schumann, Jacques Chaban-Delmas e Valéry Giscard d'Estaing, destò grande impressione. Il rappresentante francese chiedeva che il Consiglio dei ministri raggiungesse, a partire dalla riunione del 30 marzo, una posizione comune sulle questioni economiche, finanziarie e monetarie poste dall'adesione britannica. La Francia riteneva che, per un paese membro, persistesse una contraddizione tra la sua appartenenza alla Comunità, che si avviava verso una unione economica e monetaria, e la gestione di una moneta di riserva internazionale che faceva di questo paese il centro di una zona monetaria extra-europea e l'assoggettava a fattori esterni che sfuggivano al suo controllo, così come a quello della Comunità.

Ciò non significava che la Gran Bretagna dovesse bloccare lo *status* internazionale della sterlina all'atto dell'adesione ma occorreva che, nel corso del periodo transitorio, Londra si adoperasse per una riduzione progressiva delle riserve conservate in sterline. La Francia riteneva che le disposizioni degli articoli 108 e 109 del Trattato di Roma (concorso reciproco) si potessero applicare a favore di un paese membro solo nel caso in cui le sue difficoltà finanziarie fossero in rapporto alla congiuntura economica interna, non a influenze esterne. Infine, l'entrata della Gran Bretagna nel Mercato comune doveva accompagnarsi all'abolizione immediata delle discriminazioni in materia di capitali che favorivano i paesi bianchi del *Commonwealth* (in particolare l'Australia e la Nuova Zelanda) a svantaggio dei paesi della Comunità. Boegner puntualizzò che queste esportazioni di capitali contribuivano ad aumentare il volume delle passività e la vulnerabilità monetaria esterna della Gran Bretagna²⁰.

Al Consiglio dei ministri del 30 marzo, il ministro francese delle Finanze, Giscard d'Estaing, assestò il colpo decisivo. Se non fosse cambiato niente, la Gran Bretagna non avrebbe potuto rispettare le disposizioni dei Trattati di Roma. Sarebbe stato necessario che la Gran Bretagna

¹⁹ BundesArchiv, B. 102, 180089, Sachs a Auswärtiges Amt, a/s "Beitritthandlungen mit Grossbritannien: Britische Wirtschafts und Währungsfrage", cit. in K. RUCKER, "L'adhésion de la Grande-Bretagne à la CEE et la question de la Livre Sterling: une instrumentalisation politique d'une question économique?", di prossima pubblicazione.

²⁰ MAEF, EGB, 1971-1976, 3284, Instructions de Brunet à Boegner, a/s "Communauté et zone Sterling", 18.3.1971.

fosse già in regola, al momento dell'adesione, con le disposizioni comunitarie in materia di movimenti di capitali e che s'impegnasse a prendere misure appropriate affinché il volume delle riserve in sterline a disposizione dei paesi della zona di influenza della sterlina diminuisse progressivamente. La Comunità, dal canto suo, avrebbe dovuto garantirsi contro i rischi che comportava il significativo indebitamento britannico, precisando in particolare le condizioni del ricorso al concorso reciproco comunitario. Il parere della Francia era che, in presenza di una congiuntura sfavorevole, sarebbe stato compito delle banche centrali aiutare la Gran Bretagna facendo ricorso non al Trattato di Roma (art. 108) ma alla solidarietà internazionale.

Tedeschi, italiani e olandesi videro nella posizione francese, più aggressiva che costruttiva, un ostacolo supplementare sulla via dell'adesione britannica. Perciò, quando il ministro degli Esteri olandese Luns affermò che il problema della sterlina non rientrava nel quadro delle trattative per l'adesione ma eventualmente poteva essere oggetto di semplici scambi di opinioni tra ministri delle Finanze – basandosi sul testo della decisione del Consiglio dell'11 giugno 1970 di Harmel, che usava il termine “discussioni” e non quello di “negoziati” – Giscard d'Estaing non esitò a esibire il dizionario Larousse per dimostrargli l'inutilità d'impostare una distinzione tra i due termini²¹. Il *Guardian*, in un editoriale intitolato “Esiste un complotto contro la sterlina?”, si domandò se la Francia volesse servirsi del ruolo della moneta britannica come pretesto per un terzo veto all'adesione del Regno Unito alla Comunità.

La tensione, peraltro, sparì improvvisamente come era comparsa. I miglioramenti della situazione economica britannica svolsero un ruolo decisivo. Il Cancelliere dello Scacchiere, Anthony Barber, presentò in aprile il bilancio per il 1971. Le sue disposizioni, che includevano la decisione di applicare rapidamente una tassa sul valore aggiunto, ricevettero un'ottima accoglienza a Bruxelles. Insieme all'innegabile miglioramento delle riserve e della bilancia dei pagamenti (alla fine del 1968 l'indebitamento estero britannico raggiungeva 8071 milioni di dollari a fronte di riserve ridotte a 2636 milioni; questo indebitamento era diminuito fino a 3506 milioni di dollari alla fine del giugno 1970 e a 1640 milioni di dollari alla fine del marzo 1971, mentre le riserve

²¹ *Ivi*, Boegner à Schumann et Giscard d'Estaing, “Problèmes économiques, monétaires et financiers liés à l'adhésion britannique”, 1.4.1971.

crescevano nello stesso tempo fino a 6582 milioni di dollari), questi dati toglievano molto peso alle insistenze francesi perché la Gran Bretagna fosse sottoposta a severi parametri d'esame economico-finanziari²².

La crisi del dollaro e le sue ripercussioni all'interno della Comunità fecero il resto. Il 5 maggio 1971, la crisi della divisa americana raggiungeva il suo punto estremo, provocando l'afflusso di grandi quantità di dollari in Germania e la chiusura della borsa di Francoforte. Il 9 maggio, il governo tedesco decise unilateralmente la fluttuazione del marco. I francesi, inquieti per le ripercussioni che le variazioni dei tassi di cambio comunitari avrebbero provocato sulla Politica agricola comune, si mostrarono critici e amareggiati per la politica monetaria di Bonn. Dallo spauracchio della sterlina si era passati alla realtà del dollaro e del marco.

Rippon scelse questa opportunità per calmare i giochi. Alla riunione ministeriale dell'11-13 maggio 1971 riconobbe che "le rôle de réserve de la livre n'était plus un avantage pour la Grande-Bretagne et que celle-ci ne considèrait pas que le statut actuel soit immuable"²³. In realtà, anche al di là della volontà britannica di entrare nella Comunità, gli inglesi erano largamente orientati verso una sensibile riduzione del ruolo internazionale della sterlina. Essi ritenevano auspicabile una riduzione progressiva delle passività. Si era rafforzata la speranza, durante i dibattiti in seno al governo, che dopo l'entrata nella Comunità la dedizione alla causa dell'unione monetaria potesse indurre le autorità europee a dare un aiuto finanziario alla divisa britannica nell'eventualità di una transizione difficile.

Il Regno Unito contava sugli accordi di Basilea del 1968 per sostenere la sterlina nel momento in cui il suo ruolo di moneta di riserva si fosse drasticamente ridotto. Le sole condizioni poste dal governo di Londra erano che il Regno Unito non fosse costretto ad annullare i crediti dei titolari di rimanenze in sterline e che la riduzione del ruolo della moneta di riserva non dovesse pesare in maniera inaccettabile sulla bilancia dei pagamenti²⁴. Ciò che inquietava, nella posizione francese, era l'approccio che tendeva ad attualizzare il problema e a inserirlo nei negoziati.

²² C. O'NEILL, *op. cit.*, p.128.

²³ *Agence Europe*, boll. 807, 13.5.1971.

²⁴ A. MILWARD, *op. cit.*, p. 338.

Una settimana più tardi, Heath e Pompidou si incontrarono a Parigi. Il problema della sterlina fu esaminato con estrema attenzione: i due interlocutori vi dedicarono quasi la metà dei colloqui. Prevalse l'impressione che il problema non fosse così difficile come poteva sembrare. In particolare, Pompidou non affrontò la questione della discriminazione in materia di movimenti di capitali sulla quale Boegner e Giscard d'Estaing avevano concentrato le loro critiche e che, dal punto di vista inglese, avrebbe potuto costituire il punto più spinoso da regolare. L'eventualità di far giocare a favore della Gran Bretagna le disposizioni previste dagli articoli 108 e 109 del Trattato di Roma non sembrava più un ostacolo insormontabile. Heath aveva offerto indicazioni incoraggianti per ciò che riguardava la riduzione delle passività. Aveva tuttavia insistito perché la questione fosse discussa fuori del quadro dei negoziati²⁵.

Dopo quell'incontro, Soames et Jobert, scavalcando i servizi del ministero degli Esteri, ebbero numerosi scambi di opinioni sul modo di regolare la questione della sterlina nel contesto delle trattative a Sette. Tutto questo lavoro venne formalizzato, in occasione del Consiglio dei ministri europeo del 7 giugno 1971, con una dichiarazione d'intenti di Rippon che fu, con grande sorpresa di Barre e dei Cinque, accettata immediatamente da Schumann e da Giscard d'Estaing. La Gran Bretagna vi si diceva "disposée à envisager une réduction ordonnée et progressive des balances Sterling détenues par les autorités officielles après l'adhésion". Era "prête à discuter, après [l'] entrée dans les Communautés, des mesures adéquates pour mener à bien un alignement progressif des pratiques applicables au Sterling avec celles concernant les autres monnaies de la Communauté dans le contexte des progrès vers l'Union économique et monétaire". Nell'attesa, i britannici avrebbero razionalizzato le loro politiche con lo scopo di stabilizzare le passività senza che questi ritocchi andassero a danneggiare oltre un certo limite la bilancia dei pagamenti²⁶.

Questo *coup de théâtre*, perfettamente orchestrato, fece nascere nei Cinque partner della Francia il sospetto che altre importanti questioni

²⁵ Archives Nationales, Paris (d'ora in poi, AN), 5AG2, carton 1040, "Premier tête-à-tête entre M. Pompidou et M. Heath, 20.5.1971, de 10h à 13h. Déclaration d'E. Heath à la Chambre des Communes sur la Conférence au sommet de Paris, 26.5.1971".

²⁶ MAEF, EGB, 1971-1976, 3284, Boegner à Schumann, "Déclaration de M. Rippon", 8.6.1971.

fossero state risolte alle loro spalle nel corso dei contatti tra Heath e Pompidou²⁷. La Commissione, frustrata per non aver potuto presentare il documento che aveva preparato, ritenne da parte sua che l'accordo "ne comprenait pas les garanties et précautions nécessaires sur un problème aussi important pour l'avenir de la Communauté élargie". Barre, sentendosi sconfessato, reagì osservando che "la déclaration de M. Rippon se solde par zéro plus zéro plus zéro". Egli rimpiangeva che la riduzione delle passività non fosse stata fatta oggetto della definizione di tappe precise. Inoltre riteneva opportuno per le restrizioni al movimento dei capitali che queste fossero eliminate del tutto al termine del periodo transitorio²⁸.

Di fatto, nella sua presentazione alla Camera dei Comuni, il capo della delegazione britannica sottolineò i vantaggi garantiti alla Gran Bretagna dal fatto che tali problemi fossero stati lasciati a margine dei negoziati d'adesione per essere ripresi solo più tardi. Bisogna osservare che Londra non si era detta disponibile a prendere impegni specifici su eventuali date di calendario da rispettare.

d) I prodotti lattiero-caseari della Nuova Zelanda

Rispetto alle incertezze monetarie che circondavano la sterlina e alle sottigliezze dialettiche sulle importazioni dello zucchero di canna, i prodotti lattiero-caseari neozelandesi ponevano meno problemi. La dipendenza della Nuova Zelanda dal mercato britannico rimaneva importante all'inizio degli anni Settanta. La media delle importazioni britanniche di burro si valutava a circa 450 000 tonnellate all'anno, di cui il 40% (pari a 175 000 tonnellate) proveniva dalla Nuova Zelanda. Nel 1970-71 la Nuova Zelanda forniva il 56% delle importazioni inglesi di formaggio *cheddar* (pari a 76 200 tonnellate).

A Wellington, le cui autorità erano ben rappresentate a Londra, le preoccupazioni erano forti. John Marshall, vice-Premier e ministro del Commercio estero neozelandese, incaricato del problema da oltre dieci anni, era un negoziatore consumato, lucido e determinato. Egli poteva beneficiare dell'appoggio di una *lobby* locale molto attiva, composta dal *New Zeland Dairy Board* e dall'*Associated Farmers of New Zealand*. Quest'ultima organizzazione mantenne Whitehall sotto pressione per

²⁷ *Ivi*, 3294, "Rencontre Pompidou-Heath", *Burin des Roziers* (ambassadeur à Rome) à Schumann, 22.5.1971.

²⁸ *Agence Europe*, boll. 824, 9.6.1971.

tutto il periodo dei negoziati²⁹. L'attaccamento sentimentale che i britannici dimostravano verso queste isole si spiegava con un passato comune e con il ricordo del sostegno che i neozelandesi avevano dato alla madrepatria durante la Seconda guerra mondiale.

Londra auspicava garanzie a lungo termine per l'accesso del burro e del formaggio neozelandesi al mercato britannico. Senza farsi troppe illusioni sulle possibilità di ottenere un risultato positivo, ma dovendo tener conto del giro delle capitali europee che Marshall si apprestava a fare, gli inglesi avevano chiesto dapprima il mantenimento dei livelli d'accesso esistenti nel mercato britannico per il burro e per il formaggio neozelandesi. Il 6 novembre 1970, avevano anche proposto ai Sei che, per la durata del periodo d'adattamento che sarebbe stato deciso per l'agricoltura, la Nuova Zelanda avrebbe potuto conservare la possibilità di vendere annualmente 172 720 tonnellate di burro e 76 200 tonnellate di *cheddar* (equivalenti a 4 945 000 tonnellate di latte) alla Comunità allargata. Si sarebbe proceduto a un riesame dodici mesi prima della fine del periodo transitorio, per assicurare la continuazione dell'accordo ed evitare una grave crisi dell'economia neozelandese³⁰.

Secondo l'opinione della Commissione, le possibilità di sbocco dei prodotti lattiero-caseari della Nuova Zelanda dovevano al contrario essere sensibilmente ridotte. Nella *vue d'ensemble* del 17 novembre 1970 si propose dunque un accesso scalare per il burro e il formaggio neozelandesi al mercato britannico sull'arco di cinque anni. Allo scadere del periodo transitorio, se le importazioni di burro non fossero diminuite di più del 50%, l'abolizione delle garanzie quantitative per il *cheddar* sarebbe stata totale. La conseguente diminuzione delle entrate neozelandesi in conto esportazioni sarebbe stata attenuata dalla garanzia di prezzi progressivamente più elevati³¹.

I francesi si auguravano che la Gran Bretagna acquistasse il burro e il formaggio della Comunità e non volesse consentire alcuna proroga ulteriore del periodo transitorio per l'uno o l'altro di questi prodotti oltre il 1977, e in ogni caso certamente non oltre il 1979, data limite delle misure transitorie per ciò che concerneva il regolamento finanziario³². In privato, Schumann dichiarò che la questione era

²⁹ C. O'NEILL, *op. cit.*, p. 142.

³⁰ *Ivi*, p. 155.

³¹ *Agence Europe*, boll. 608, 4.12.1970.

³² Nel corso di un incontro a Parigi l'11 novembre, Schumann fece osservare a Rippon che la domanda di "mesures dérogatoires permanentes pour faciliter l'accès

semplicissima. I neozelandesi non dovevano far altro che vendere burro e formaggio al Giappone invece che alla Gran Bretagna. Jean-Pierre Brunet era persuaso che la sola prospettiva di vedersi chiudere il mercato britannico secondo il rispetto di scadenze prefissate avrebbe realmente costretto i neozelandesi a diversificare i loro mercati o le loro produzioni.

La delegazione francese contava sul fatto che alla fine del 1977 le preferenze a favore della Nuova Zelanda sarebbero scomparse per tre quarti. In nessun caso Boegner e Schumann erano disponibili a prevedere un accordo permanente per questo paese, in deroga alla Politica agricola comune. Se si fossero proprio dovute accettare eccezioni, esse avrebbero riguardato il burro. Il formaggio era infatti un prodotto che stava particolarmente a cuore all'alverniate Pompidou. I francesi si mantenevano su una offerta utile pari al 17% delle importazioni esistenti (misurate in quantità equivalente di latte), che poteva essere mantenuta fino al 1977. Oltre questa data, la protezione degli interessi neozelandesi avrebbe dovuto essere assicurata da un accordo internazionale sui prodotti lattieri. I francesi si distinguevano a loro volta dagli olandesi, che proponevano una garanzia del 70% al termine di cinque anni per le importazioni di burro e formaggio neozelandesi, ma senza compensazione finanziaria, e dei tedeschi che, come gli italiani, erano disposti ad ammettere la possibilità di mantenere questo regime speciale fino alla scadenza del periodo quinquennale³³.

Il fatto che l'incontro Heath-Pompidou non avesse affrontato nel merito il problema rivelò che i francesi avevano l'intenzione di condizionare l'accordo sulla Nuova Zelanda al regolamento soddisfacente del problema finanziario³⁴. Quando giunse l'ora della verità, il 21 giugno 1971, a Lussemburgo, Schumann, furioso per aver visto i suoi partner disposti a cedere su tutti i punti, ruppe le trattative. Ma Deniau, facendo la spola tra le camere di tutti i ministri all'hôtel Holiday

préférentiel des exportations de produits laitiers de Nouvelle-Zélande [...] sur le marché du Royaume-Uni s'opposait de façon évidente au principe suivant lequel les mesures d'adaptation nécessitées par l'élargissement devraient être provisoires et d'une durée préalablement définies", MAEF, EGB, 222, circ. n. 359, Schumann à tous postes, a/s "Visite de M. Rippon à Paris", 11.11.1970.

³³ *Ivi*, EGB, 1971-1976, 3284, notes de Boegner à Schumann, a/s "Négociations avec le Royaume-Uni", 5.2.1971, e a/s "Session du Conseil des ministres du 1^{er} mars", 26.2.1971.

³⁴ *Ivi*, Boegner à Schumann, a/s "Conférence des négociations avec le Royaume-Uni des 21, 22 et 23 juin", 25.6. 1971.

Inn, suggerì una soluzione d'emergenza e, con l'aiuto del Presidente della Commissione Malfatti, riuscì a far passare non solo la clausola di revisione ma anche un quantitativo pari all'80% per il burro, percentuale più elevata di quella concessa dalla Comunità fino a quel momento³⁵.

Dopo un ultimo testa a testa tra Schumann e Rippon, la Nuova Zelanda ottenne una quota di esportazioni verso la Gran Bretagna del 71%, equivalente in latte al 77-80% delle importazioni esistenti di burro, ma un livello più basso per il *cheddar* (20% nel 1977)³⁶. Il prezzo garantito fissato per il burro era tuttavia nettamente maggiore di quello che la Nuova Zelanda aveva ottenuto in precedenza, poiché nel frattempo il burro aveva raggiunto prezzi anomali verso l'alto a causa di un imprevisto calo della produzione. Per il 1975 era previsto un riesame di tutto il pacchetto di misure da parte della Comunità allargata. Tenendo conto dell'evoluzione verso un accordo mondiale effettivo sui prodotti lattieri (che la Comunità si impegnavano a promuovere) e dell'evoluzione propria della Nuova Zelanda verso la diversificazione, si sarebbero potute prendere nuove misure eccezionali per il burro ma non per il formaggio.

I neozelandesi non erano insoddisfatti: avrebbero infatti goduto per un quinquennio di vantaggi superiori a quelli prevedibili in caso di mancata adesione della Gran Bretagna alla Comunità. Essi credevano che gli Stati membri avessero scartato quella notte all'unanimità nuove misure eccezionali a loro favore dopo il 1977. "L'avenir de leur pays ne serait pas conditionné par un veto français", aveva dichiarato un po' avventatamente John Marshall. Questa condizione riappariva infatti nell'atto d'adesione (protocollo 18): la delegazione francese aveva avuto cura di far inserire nel verbale un cenno al fatto che sarebbe stata richiesta una decisione unanime del Consiglio³⁷.

Per gli inglesi, il risultato era nel contempo insperato e inquietante. Insperato, dal momento che sia Arthur Galworthy sia Rippon dubitavano ancora in marzo di ottenere più del 60% equivalente al latte garantito nel 1977³⁸. L'accordo fece saltare il rischio di un veto neozelandese sull'entrata della Gran Bretagna nella Comunità, che avrebbe avuto ripercussioni gravissime sulle prospettive di una ratifica del

³⁵ *Agence Europe*, boll. 832, 21.6.1971.

³⁶ *Ivi*, boll. 834, 23.6.1971.

³⁷ MAEF, EGB, 1971-1976, 3284, Boegner à Schumann cit., 25.6.1971.

³⁸ C. O'NEILL, *op. cit.*, pp. 165-166.

Trattato d'adesione da parte del Parlamento di Westminster. Inquietante, perché il regolamento era stato sottoposto a un accordo soddisfacente a proposito del contributo al bilancio comunitario. In fin dei conti, fu il contribuente britannico che pagò la Comunità per permettere ai neozelandesi di continuare a vendere i loro prodotti lattieri al di là della Manica.

e) Le virtù dell'algebra: il contributo al bilancio comunitario

Fissare il contributo britannico al bilancio comunitario rappresentò il più importante punto di disaccordo tra francesi e britannici nel corso dei negoziati. Per il governo francese la questione era a un tempo finanziaria e politica. A Parigi si attribuiva la massima importanza alla necessità di risolvere il problema del finanziamento della Politica agricola comune tra i Sei prima dell'entrata in scena degli inglesi. All'Aja Pompidou aveva fatto della ratifica dell'accordo sul completamento del Mercato comune una delle condizioni preliminari rispetto all'apertura dei negoziati per l'allargamento.

Il comunicato dell'Aja aveva riaffermato la volontà dei Sei di fissare un accordo finanziario definitivo per la Politica agricola comune prima della fine del 1969. I contributi degli Stati membri sarebbero stati progressivamente sostituiti dal sistema delle "risorse proprie", attraverso le quali alcune entrate nazionali, tra cui i prelievi sulle importazioni agricole che ne costituivano la componente principale, sarebbero state devolute non più allo Stato nazionale dove erano state raccolte, ma alla Comunità. Questo era un obiettivo che i francesi si erano posti da molto tempo e che erano determinati a raggiungere, anche se avessero dovuto forzare la mano ai partner. Concluso nel febbraio 1970, l'accordo venne formalizzato in aprile in un trattato da sottoporre alla ratifica dei Sei. In parallelo, la Comunità stava elaborando la sua posizione negoziale con il Regno Unito.

Mentre procedevano questi lavori sul regolamento finanziario, il governo laburista aveva fatto sapere alla Comunità, con un *White Paper*, fino a che punto la questione rivestiva un ruolo cruciale per la Gran Bretagna. Secondo le argomentazioni britanniche, le spese comunitarie erano assorbite al 90% dalla Politica agricola comune. Questa politica conveniva in particolare ai paesi con un forte settore agricolo come la Francia e l'Olanda. Per il Regno Unito, al contrario, il prezzo da pagare rischiava di essere molto alto, visto l'orientamento tradizionale dei suoi scambi commerciali e considerate le disposizioni di

bilancio adottate di recente dai Sei: Londra avrebbe versato prelievi importanti per prodotti agricoli acquistati da terzi e diritti doganali ed entrate IVA traendo solo minimi benefici dalle spese comunitarie.

Alla fine del luglio 1970, il governo conservatore aveva trasmesso alla Commissione europea un nuovo Libro bianco nel quale si sforzava di dimostrare, a sua volta, che questo meccanismo avrebbe presupposto che nel 1978 il Regno Unito, la cui parte nel prodotto lordo della CEE si limitava, da uno studio dell'OCSE, al 17% del totale, avrebbe versato nelle casse comuni quasi il 33% delle spese comunitarie. Il documento stimava il bilancio comunitario nel 1978 a 4,5 miliardi di dollari e i trasferimenti che il Regno Unito avrebbe dovuto effettuare a 1,1 miliardi, e cioè tre volte e mezzo più che la Germania. Al contrario, la Francia avrebbe beneficiato di un attivo di 765 milioni di dollari e l'Olanda di 430 milioni. I Sei nel loro complesso avrebbero avuto a disposizione un trasferimento di 950 milioni a loro favore.

Nella sua risposta, comunicata al Consiglio il 20 ottobre, la Commissione aveva giudicato del tutto arbitrarie le valutazioni britanniche. Essa sottolineava il carattere assolutamente aleatorio di ogni previsione in materia di prelievi obbligatori e di versamenti del FEOGA senza la possibilità di conoscere la futura evoluzione dei prezzi e del commercio (mondiale e intra-comunitaria). I calcoli dei suoi esperti concludevano che il documento britannico esagerava i contributi probabili del Regno Unito e minimizzava quelli dei Sei. La Commissione riteneva che il Regno Unito e la Germania si trovavano in una situazione simile. Soprattutto, ricordava al governo di Londra di aver scordato gli "effetti dinamici dell'integrazione"³⁹.

In mancanza del 'giusto ritorno', contrario al principio comunitario di solidarietà, Londra cercò di negoziare una partecipazione molto progressiva al bilancio. Il Tesoro e la Confederazione delle Industrie britanniche ritenevano che un carico troppo pesante di trasferimenti finanziari nelle prime fasi avrebbe costretto ad adottare politiche di bilancio restrittive, che avrebbero finito per annullare gli effetti 'dinamici' attesi dall'entrata nel Mercato comune⁴⁰. Il 16 dicembre 1970, Rippon presentava su queste basi le proposte britanniche alla Camera dei Comuni, dichiarando che la base appropriata per il contributo

³⁹ *Ivi*, p. 176.

⁴⁰ *Ivi*, pp. 176-179.

britannico, da raggiungere al quinto anno dopo l'adesione, sarebbe stata dal 13 al 15%. Il Regno Unito doveva, a partire da queste basi, ripartire il suo sforzo in tappe annuali uguali, partendo da uno 0% di principio l'anno precedente l'adesione. Attraverso semplici calcoli aritmetici, questo avrebbe portato a un contributo del 2,6-3% nel 1973. Rippon reclamava inoltre tre anni di correttivi dopo il 1977, sulle basi che i Sei avevano adottato per se stessi, e una clausola eccezionale nel caso in cui i trasferimenti avessero provocato "situazioni inaccettabili" per la bilancia dei pagamenti britannica⁴¹.

Pompidou aveva accolto queste prime proposte con un commento divertito, che voleva essere nel contempo anche un serio avvertimento: "Les Anglais sont connus pour trois qualités: l'humour, la tenacité, le réalisme. Il m'arrive de penser que nous sommes encore un peu au stade de l'humour"⁴². Appena ebbero ottenuto la presidenza della Comunità nel gennaio-febbraio 1971, i negoziatori francesi s'impegnarono a far adottare dai Sei alcune clausole preventive, contenute in una Dichiarazione di principio: progressione verso il regime definitivo calcolata in modo tale che, alla fine del periodo transitorio, la Gran Bretagna non dovesse effettuare "un salto importante"; definizione degli elementi che dovevano andare a costituire il contributo dei paesi candidati dall'inizio del periodo transitorio (prelievi, diritti doganali, contributi di bilancio o frazione di un punto di IVA); rifiuto di ogni clausola eccezionale⁴³.

Come Schumann spiegò a Soames il 19 gennaio 1971, l'insistenza con la quale il memorandum britannico sottolineava che questo contributo non avrebbe dovuto eccedere i mezzi dell'economia inglese, né il suo totale superare la percentuale del prodotto nazionale lordo britannico nel prodotto comunitario globale, poteva far credere che il governo britannico, contrariamente al regolamento finanziario deciso dai Sei, prevedesse "un plafonnement de sa quote-part au terme de la période transitoire". D'altra parte, l'evoluzione prevista di questo contributo faceva credere ai francesi che il Regno Unito si sarebbe dichiarato alla fine incapace di compiere questo 'salto' dell'8%. "Dans ces conditions", s'interrogava il

⁴¹ *Ivi*, p. 180.

⁴² Citato da M. VAÏSSE, *Changement et continuité dans la politique européenne de la France*, in *Georges Pompidou et l'Europe* cit., pp. 29-43.

⁴³ MAEF, EGB, 1971-1976, 3284, Boegner à Schumann, a/s "Négociations avec la Grande-Bretagne", 22.1.1971.

ministro degli Affari esteri, "le gouvernement anglais n'entendait-il pas refuser en fait le règlement financier?"⁴⁴.

Ma i cinque partner della Francia erano più propensi di quest'ultima ad adottare il punto di vista del governo britannico sulla necessità di un contributo progressivo e di una clausola di salvaguardia. L'accordo era unanime in merito al fatto che i tassi di contribuzione proposti dalla delegazione britannica il 16 dicembre fossero nettamente troppo bassi e che un ritmo di progressione troppo lento degli apporti finanziari britannici nel corso del periodo transitorio avrebbe provocato inevitabilmente una grave crisi nel momento in cui la Gran Bretagna avesse dovuto partecipare integralmente al sistema di finanziamento della Politica agricola comune⁴⁵. Il rappresentante olandese, Sassen, e l'italiano Bombassei domandarono tuttavia che fosse riconosciuta la necessità "qu'il n'y ait de saut brusque à *aucun* moment de la période de transition et en particulier au début de celle-ci": il che svuotava di sostanza, secondo l'opinione di Boegner, la dichiarazione dei Sei. Essi erano anche disposti a rispondere favorevolmente all'auspicio britannico d'includere una clausola in tema di "situazioni inaccettabili" che ne sarebbero potute derivare per la bilancia dei pagamenti britannica⁴⁶.

Schumann, sempre più isolato durante i lavori della conferenza, cercò di vincolare la Comunità a non prendere alcuna iniziativa e a non discutere di cifre prima che Londra si fosse decisa a ritirare le proprie proposte, ritenute inaccettabili, per sostituirle con altre più realiste⁴⁷. La maggior parte dei colleghi affermò tuttavia che occorreva "jouer le jeu de la négociation" e rispondere alle proposte inglesi. Aldo Moro insisté sul fatto che non si poteva dimenticare la situazione politica interna del Regno Unito. Se la situazione d'*impasse* economica fosse proseguita, il governo Heath si sarebbe trovato in autunno, in occasione dei congressi del partito conservatore e di quello laburista, in una situazione estremamente difficile di fronte all'opinione pubblica e parlamentare⁴⁸. Scheel suggerì considerazioni a favore di rapidi

⁴⁴ *Ivi*, Arnaud (Direction Europe) à postes diplomatiques, a/s "Entretien Schumann-Soames", 25.1.1971.

⁴⁵ *Ivi*, Courcel à Schumann (tel. 316/318), a/s "Négociations entre les Six sur la contribution britannique au budget CEE", 22.1.1971.

⁴⁶ *Ivi*, Boegner à Schumann, a/s "Session du Conseil du 1^{er} février 1971", 29.1.1971.

⁴⁷ *Ivi*, Schumann à Boegner, a/s "Règlement financier", 10.3.1971.

⁴⁸ *Ivi*, 3832, Burin des Roziers (Rome) à Schumann, 27.3.1971.

progressi: la Comunità non avrebbe potuto superare un nuovo *shock* senza subire pesanti conseguenze negative⁴⁹.

In queste condizioni, furono redatti nuovi studi, suggeriti dal ministro belga Pierre Harmel e portati a termine da Deniau e Wellenstein, che permisero alla conferenza di non arenarsi completamente. Il 16 marzo, il ministro belga, trovando inopportuno concentrarsi su cifre precise, presentò in un "documento di lavoro" un metodo e alcuni criteri di calcolo per la partecipazione britannica, articolati in cinque punti: a) il Regno Unito avrebbe applicato integralmente, alla fine del periodo transitorio, il regime delle risorse proprie; b) le modalità applicabili nel periodo transitorio avrebbero dovuto permettere di passare "senza scosse" alla fase finale; c) ci si sarebbe dovuti sforzare di applicare "un conto alla rovescia", a partire da una percentuale terminale di partecipazione britannica nel 1978, che avrebbe dovuto avere "un carattere plausibile e avrebbe dovuto tenere conto dei differenti elementi statistici economici dei problemi"; d) si sarebbe dovuto prevedere, per due o tre anni dopo il 1978, un sistema di correttivi (analogo a quello esistente tra i Sei dopo il 1975); e) occorreva introdurre nel sistema un meccanismo regolatore per assicurarne la flessibilità e la progressività graduale.

Nonostante le forti riserve espresse dalla delegazione francese verso "la formula Harmel", si trattava senza dubbio di un approccio costruttivo al problema, attento alla circostanza che gli effetti dinamici dell'adesione sull'economia britannica si sarebbero manifestati progressivamente. Dal 31 marzo, Schumann dichiarò che "sur ses bases le Comité des représentants permanents serait en mesure de préciser très rapidement les vues des gouvernements respectifs"⁵⁰.

Anche i tedeschi, desiderosi di procedere con pragmatismo, cercavano la soluzione al problema del finanziamento senza perdersi in speculazioni relative al volume di bilancio da raggiungere in cinque anni e appoggiandosi alla formula Harmel. Essi pensavano che convenisse rendere operativi i criteri proposti dal ministro belga e che esistesse una possibilità di trovare in questo modo una formula per garantire una transizione senza scosse nel rispetto della logica del sistema comunitario⁵¹. I tedeschi lo suggerirono ai britannici in occasione della

⁴⁹ *Agence Europe*, boll. 767, 16.3.1971.

⁵⁰ *Ivi*, boll. 778, 31.3.1971.

⁵¹ MAEF, EGB, 1971-1976, 3832, Sauvagnargues (Bonn) à Schumann, "Négociations d'élargissement", 26.4.1971.

visita che Heath effettuò a Bonn, consigliando di esaminare con attenzione il “pacchetto Harmel” prima che fosse scelto ufficialmente e non risparmiando critiche alla proposta inglese del 3%. Il 18 marzo, Willy Brandt aveva scritto personalmente a Pompidou per spronarlo a un maggiore spirito conciliativo: “Je crois que le moment est venu où les six Etats membres de la Communauté doivent se mettre d'accord sur une proposition relative au règlement financier (...). Dans l'intérêt de la cause européenne, de nouvelles hésitations de notre part ne peuvent à mon avis plus être justifiées”⁵².

Wellenstein e Deniau si erano nel frattempo impegnati, a nome della Commissione, a precisare i metodi di calcolo derivanti dal “metodo Harmel”. Questo avrebbe dovuto concentrarsi su tre punti: a) cifra di partenza: dal primo anno il contributo britannico avrebbe dovuto essere comprensivo delle tre componenti il regime delle risorse proprie; b) cifra finale: era possibile “delimitare una zona verosimilmente intorno al 20%” (tra il 17 e il 23% circa); c) progressività nel passaggio dalla quota di partenza a quella finale seguendo una curva che assicurasse una maggiorazione crescente di anno in anno⁵³.

All'avvicinarsi del vertice Heath-Pompidou, il 29 aprile Rippon fece circolare nuove proposte sulla cifra iniziale del contributo britannico tra i suoi colleghi ministri. Il suo *paper* fu accettato dall'*AE Committee* e il 6 maggio il Gabinetto raggiunse un accordo nei seguenti termini: “If at the Ministerial meeting on 11-12 May the Community put forward proposals pointing to a gradual in our contributions to the budget *from less than 10 per cent* in the first year, the Chancellor of the Duchy of Lancaster should indicate that we would regard these as a basis for negotiations”⁵⁴. La vigilia, a Bruxelles, anche la delegazione francese aveva ammorbidito la sua posizione presentando una proposta “alternativa alla formula Harmel”.

Questa proposta, redatta dal ministero delle Finanze⁵⁵, consisteva, come spiegò Boegner, nell'orientare i contributi britannici, “non sur une nouvelle formule improvisée mais sur la formule que la Communauté avait elle-même adoptée quelques mois auparavant”. La proposta

⁵² *Ivi*, 3284, W. Brandt à G. Pompidou, 18.3.1971.

⁵³ *Ivi*, 3284, Boegner à Schumann, “Négociations avec le Royaume-Uni”, 16.3.1971.

⁵⁴ Cit. in C. O'NEILL, *op. cit.*, p. 185.

⁵⁵ CAC, SGCI 1990/0648, n. 5, Note SGCI, a/s “Communication de la Commission sur les mécanismes transitoires de l'élargissement de la Communauté”, 4.12.1970.

stabiliva il principio dell'applicazione integrale del regolamento del 21 aprile 1970 ai nuovi membri dal momento dell'adesione. Tuttavia, la cifra globale della loro partecipazione finanziaria sarebbe stata oggetto di un abbattimento regressivo regolare (il cosiddetto *ticket modérateur*), al fine di assicurare la progressività ricercata per i versamenti successivi. L'elemento di riferimento sul quale sarebbe stata calcolata la partecipazione finanziaria teorica del primo anno avrebbe corrisposto all'importanza relativa del prodotto nazionale lordo britannico all'interno di quello della comunità allargata. Per gli anni seguenti il periodo transitorio, il tasso di richiamo sarebbe stato segnato dalla lettera *N* per l'anno d'adesione (1973), *P* per la frazione del contributo richiesta il secondo anno e così di seguito fino alla lettera *S* per il quinto anno (1977). La proposta francese non menzionava l'applicazione di un sistema di "correttivi" al termine di questo periodo⁵⁶.

Durante la cruciale seduta ministeriale dell'11-12 maggio, nessuno dei partner della Francia si dichiarò disposto ad appoggiare la nuova proposta di Parigi. Tutti fecero pressioni affinché essa fosse integrata in una presa di posizione su un periodo di correttivi post-transitori di tre anni. Harmel si era impegnato a dimostrare che sulla base della proposta francese il contributo britannico avrebbe potuto non superare il 19% del bilancio della Comunità il quinto anno. L'applicazione delle regole comunitarie senza correttivi avrebbe potuto da allora presupporre un contributo dal 25 al 26% nel 1978. Il rischio di una "scossa importante" rimaneva inalterato⁵⁷.

La delegazione francese, guidata da Giscard d'Estaing, si mantenne ostile ai correttivi, sostenendo che essi avrebbero portato confusione nel sistema comunitario – che, nel 1978, avrebbe già trovato applicazione – e che nessuno poteva prevedere l'effettiva possibilità di una "scossa eccessiva" tra il 1977 e il 1978⁵⁸. Scheel propose allora una formula di mediazione: sei mesi prima della fine del periodo transitorio, il meccanismo dei correttivi sarebbe stato introdotto se fosse apparso probabile che il contributo britannico per il 1978 superasse quello del 1977 di una percentuale che oltrepassava il 2%. Il 13 maggio, alle due del mattino, fu finalmente raggiunto un accordo di

⁵⁶ MAEF, EGB, 1971-1976, 3835, Alphand à Boegner, a/s "Règlement financier" 4.5.1971.

⁵⁷ Ivi, 3284, Boegner à Schumann, a/s "Conseil des Ministres des 10, 11, 12 mai", 14.5.1971.

⁵⁸ Agence Europe, boll. 805, 11.5.1971.

principio che riguardava il metodo di calcolo proposto dalla Francia. Quest'ultima accettava in cambio, per la prima volta, l'idea di una proroga che non avrebbe dovuto in ogni caso superare i due anni⁵⁹.

Qualche giorno più tardi ebbe luogo l'incontro al vertice all'Eliseo. Senza regolare il problema nei particolari, la Francia sbloccò gli elementi d'insieme di un accordo che sarebbe poi toccato ai Sei fissare più precisamente a Bruxelles. Rispondendo il 26 maggio alle interrogazioni presentate alla Camera dei Comuni, Heath fornì alcune indicazioni su questi scambi di opinione:

En ce qui concerne le financement de la Communauté, j'ai discuté avec le Président les nouvelles propositions qui ont été faites lors de notre dernière réunion de Bruxelles. J'ai dit qu'elles contribueraient à dissiper tout soupçon quant à notre volonté d'accepter entièrement le système financier des Communautés et que l'arrangement à conclure ne devrait pas être de nature à faire apparaître à la fin de la période transitoire une charge trop grande qui pourrait provoquer le désir d'essayer de modifier l'ensemble du système⁶⁰.

Il resoconto dell'udienza accordata il 22 maggio dal segretario generale del Quai d'Orsay, Hervé Alphand, agli ambasciatori degli Stati membri della Comunità per informarli del contenuto degli incontri dell'Eliseo conferma questo clima di fiducia. Heath aveva sottolineato che il Regno Unito accettava il metodo di calcolo proposto il 10 maggio a Bruxelles. Non essendo stata stabilita alcuna cifra, la discussione su questo punto doveva proseguire a Sei. Pompidou aveva tuttavia rassicurato il suo interlocutore che la delegazione francese non avrebbe richiesto una cifra di partenza che rappresentasse un fardello insopportabile per l'economia o per la bilancia dei pagamenti britanniche. Il Presidente francese rimaneva comunque dell'avviso che una cifra di partenza dell'11,5% sarebbe stata ragionevole⁶¹.

In giugno, arrivò il momento di attribuire valori aritmetici alle variabili algebriche della 'formula francese'. La Commissione aveva deciso che nel 1970 il Regno Unito avrebbe rappresentato il 19,02%, la

⁵⁹ *Ivi*, boll. 807, 13.5.1971.

⁶⁰ MAEF, EGB, 1971-1976, 3294, Courcel à Schumann, a/s "Déclaration de M. Heath au Parlement sur la conférence au sommet de Paris", 26.5.1971.

⁶¹ *Ivi*, 3294, Alphand à tous postes diplomatiques, circ. n. 191, 24.5.1971, a/s "Entretiens franco-britanniques des 21 et 22 mai"; E. HEATH, *The Course of My Life. My Autobiography*, London, Hodder and Stoughton, 1998, p. 372.

Danimarca il 2,24%, l'Irlanda lo 0,60% e la Norvegia l'1,66% del prodotto nazionale lordo della Comunità allargata. Poi si era arresa all'accordo politico consistente nel fissare i tassi di richiamo, con le lettere *N* e *S*. I francesi scelsero quel momento per collegare la soluzione del problema del burro neozelandese a quello del finanziamento comunitario. I ministri dei Sei erano d'accordo che *S* si situasse intorno al 90%, ma c'erano forti divergenze sul valore da attribuire a *N*: gli italiani proponevano il 30% (che avrebbe corrisposto a un contributo britannico dell'ordine del 5,7% delle spese della Comunità), i tedeschi pensavano a un 36% (ovvero il 6,8% delle spese comunitarie) e i francesi indicavano il 60% (pari all'11,4% delle spese comunitarie)⁶².

Il 18 giugno, Schumann dichiarò a Soames che, dopo essersi spinto il più lontano possibile sui prodotti lattieri della Nuova Zelanda, avrebbe dovuto chiedere ai britannici di accettare un contributo del 9% per il primo anno. Dal momento che Soames riteneva la proposta inaccettabile (nel corso di una riunione dell'*AE Committee* del 3 giugno, Rippon aveva infatti indicato la necessità di "compiere ogni sforzo per evitare che il nostro contributo nel 1973 sia superiore al 7-8% del bilancio"⁶³), il ministro degli Esteri si rivolse direttamente al Presidente della Repubblica. In serata, nel corso di una telefonata a Soames, Schumann confermò che "Monsieur Pompidou agréait sa formule pour la Nouvelle-Zélande sous réserve que Londres accepte une contribution initiale de 9%". Dato che la Commissione si augurava di recuperare un valore pari all'8% o al 9% del bilancio totale per il primo anno, scegliendo per *N* un termine medio tra le proposte francesi e italiane, o il 45%, essa ottenne precisamente una cifra di quest'ordine.

Dopo discussioni estenuanti, le percentuali suggerite da Wellenstein e Deniau furono finalmente accettate il 23 giugno. La percentuale massima da parte del Regno Unito nel bilancio comunitario sarebbe stata pari all'8,64% nel 1973 e pari al 18,92% nel 1977. La clausola 'correttiva' che regolava gli aumenti massimi per il 1978 e il 1979 avrebbe limitato, se necessario, il contributo britannico intorno al 21,5% nel 1978 e al 24,4% nel 1979. A partire dalle ipotesi che venivano fatte sullo sfondo dei calcoli iniziali, si prevedeva un bilancio della CEE di 3 miliardi di dollari nel 1973 e di 4,5 miliardi di dollari nel 1977: ciò avrebbe richiesto un impegno finanziario per la Gran

⁶² CAC, SGCI 1990/0648, n. 6, note SGCI "Réunion ministérielle du 7 juin 1971, Luxembourg", 8.6. 1971.

⁶³ C. O'NEILL, *op. cit.*, p. 186.

Bretagna di 350 milioni di dollari nel 1973 e di 850 milioni nel 1977⁶⁴. I britannici erano comunque riusciti a far inserire nel testo la clausola secondo cui “si une situation inacceptable se présentait, la survie de la Communauté exigerait des solutions équitables”⁶⁵. Questo avrebbe permesso di ridiscutere in un secondo tempo l'importo del contributo britannico.

3. Conclusioni

Senza voler mettere in discussione la reale volontà del governo francese di veder entrare il Regno Unito nella Comunità, è fuor di dubbio che fu la Francia a sollevare durante i negoziati le maggiori difficoltà, impedendo spesso di raggiungere, sui temi più spinosi, una posizione comune. La tesi che vorrebbe la Francia la sola ad essersi attenuta rigidamente ai principi comunitari non è però difendibile. Questi principi non avevano niente a che vedere con la percentuale iniziale del contributo britannico o con la scelta di un periodo transitorio unico per le tariffe industriali e per i prezzi agricoli.

Nonostante le dichiarazioni di Barber e Rippon, che avevano ricordato a più riprese che il loro governo avrebbe accettato i trattati e le decisioni prese dopo la loro entrata in vigore, i negozianti francesi non riuscirono mai a eliminare, nel corso dei 19 mesi della conferenza, uno scetticismo di fondo sulla volontà britannica, vista la reale capacità del Regno Unito di assumere lealmente e per intero gli obblighi imposti dall'adesione al Mercato comune. Le riserve espresse inizialmente su una parte della politica comune e sulle disposizioni finanziarie erano state abbandonate da parte inglese solo molto progressivamente. A livello di modalità di negoziazione, la delegazione britannica sembrava voler mantenere come punto di riferimento, in tutti i settori nei quali gli effetti positivi dell'adesione si sarebbero avvertiti solo in un secondo tempo, la volontà di riportare alla fine del periodo transitorio gli aggiustamenti richiesti dall'adesione stessa.

Da questo nacque la convinzione, nelle autorità francesi del Quai

⁶⁴ Archivi Storici dell'Unione Europea, Firenze, Secrétariat général du Conseil des Communautés, “Négociations avec le Royaume-Uni”, doc. int. N. 382, annexe VI, 22.6.1971.

⁶⁵ Cit. da M.T. BITSCH, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Complexe, 1996, p. 185.

d'Orsay e del ministero delle Finanze, che obiettivo di Londra fosse rinviare la maggior parte delle decisioni al momento in cui il Regno Unito, come Stato membro della Comunità, avrebbe potuto influire sull'evoluzione delle politiche comunitarie nel senso più favorevole ai propri interessi. Anche a proposito del contributo finanziario e della preferenza comunitaria, le proposte britanniche non lasciavano tranquilli i francesi perché "elles ne traduis[ai]ent pas seulement le désir légitime de négocier au mieux les mesures de transition; elles tend[ai]ent en réalité à remettre en question le système sur lequel les Six s'[étaient] entendus et que nous av[i]ons toujours considéré, pour notre part, comme essentiel"⁶⁶.

Un'altra ragione che poteva spiegare l'atteggiamento francese stava nel fatto che nonostante importanti cambiamenti effettuati a livello ministeriale, che avevano visto in particolare le partenze di Maurice Couve de Murville e di Michel Debré, si trovavano tra gli alti funzionari incaricati dei negoziati personalità che non esitavano a definire l'entrata britannica nel Mercato comune come una forte sconfitta per la Francia. I *grands commis* che, sotto il generale de Gaulle, avevano trascorso un decennio a bloccare l'entrata della Gran Bretagna si trovavano ancora in gran parte al loro posto. Alphand, segretario generale, e Brunet, direttore degli Affari economici al Quai d'Orsay, Courcel all'ambasciata di Londra, Boegner alla Rappresentanza permanente a Bruxelles avevano applicato con lealtà ed efficacia la politica del generale de Gaulle e non intendevano ora abbandonarla.

Questi 'brussellesi professionisti' conoscevano assai bene il *dossier* ed erano perfettamente in grado di destreggiarsi nelle trattative. Il loro zelo per un negoziato duro risultava di fatto molto utile all'Eliseo, che li lasciò agire autonomamente almeno fino al maggio 1971. Essi modificarono in seguito il proprio atteggiamento, ma molto lentamente, sotto l'impulso venuto dal vertice, che aveva decisamente ammorbidito la posizione francese verso una 'conciliazione controllata'. In quel contesto, il Segretario generale dell'Eliseo Jobert e il consigliere economico Bernard svolsero un ruolo decisivo per reimpostare il negoziato e orientare gli inglesi affinché evitassero di perdersi in una via senza uscita.

Il governo francese – brillantemente assecondato a Bruxelles dai

⁶⁶ MAEF, EGB, 3284, note DECE a/s "Elargissement de la Communauté", "Point au seuil de l'année 1971", 5.1.1971.

Commissari nazionali Barre e Deniau che, nonostante il dovere d'imparzialità imposto loro dalla carica, condividevano la maggior parte dei punti di vista dell'alta amministrazione parigina, almeno in ciò che concerneva il mantenimento dell'*acquis communautaire* – fu così in grado di assicurarsi il 'pacchetto finale' che meglio rispondeva alle sue aspirazioni, obbligando in particolare il Regno Unito a farsi carico di una parte importante delle spese della Politica agricola comune.

MARCO FORMISANO*

L'INTEGRAZIONE EUROPEA TRA AMPLIAMENTO
E APPROFONDIMENTO:
GLI OBIETTIVI STRATEGICI DELLA COMMISSIONE EUROPEA

SOMMARIO

1. *Tra approfondimento e allargamento: l'integrazione europea da Robert Schuman a Romano Prodi.* 2. *Il futuro dell'Unione Europea: verso nuove adesioni.* 3. *Conclusioni.*

1. Tra approfondimento e allargamento: l'integrazione europea da Robert Schuman a Romano Prodi

Se dovessimo indicare il punto d'inizio del quinto *round* di allargamento dell'Unione Europea, recentemente coronato dall'ingresso di ben dieci nuovi Stati membri, dovremmo rimontare molto indietro nel tempo. Cercando le origini di tale processo non dovremmo soffermarci, come erroneamente accade, sulla dichiarazione di disponibilità politica all'apertura verso i Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) unanimemente sostenuta da parte dei Capi di Stato e di governo riuniti a Copenaghen nell'ormai lontano dicembre 1993, ma dovremmo più correttamente individuare tale data nel 9 maggio 1950, giornata della fatidica dichiarazione Schuman che poneva le solide basi del progetto di integrazione comunitaria¹. Il piano Schuman si prefiggeva

* "Information Officer" al Centro Informazioni per l'Allargamento, Direzione Generale Allargamento della Commissione europea; Ricercatore all'Università Libera di Bruxelles e all'Istituto di Studi Europei di Bruxelles.

¹ Redatta da Jean Monnet e dai suoi più stretti collaboratori, la Dichiarazione Schuman consiste in una breve nota che contiene sia la motivazione sia il dispositivo di una proposta tale da sconvolgere tutte le usanze classiche della diplomazia internazionale. Al fine di eludere le eventuali obiezioni che ne avrebbero sminuito il carattere rivoluzionario, Robert Schuman decise di promuovere l'iniziativa basando la sua azione politica sull'«effetto sorpresa». Nella mattinata del 9 maggio 1950, mentre il ministro francese difendeva il Piano elaborato da Monnet dinanzi ai colleghi del governo, un emissario del suo gabinetto la trasmise al cancelliere tedesco Adenauer, che comunicò immediatamente il suo appoggio alla proposta. Così, munito del doppio accordo del governo francese e di quello tedesco, Robert Schuman rese pubblica la sua dichiarazione nel corso di una conferenza stampa, svoltasi alle 16 nel Salone dell'Orologio del Quai d'Orsay. Il testo della dichiarazione è rinvenibile in Archives du

infatti “de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune dans une organisation *ouverte* à la participation des autres pays d'Europe”.

Fin dalla sua primordiale concezione, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio nasceva come organizzazione internazionale regionale a carattere aperto. Lunghi dunque dal voler riunire sotto un'unica entità sovranazionale un insieme chiuso e prefissato di Stati, l'ideale europeo aspira a coinvolgere il maggior numero di partecipanti possibile, non solo al fine di condividere gli sforzi e i vantaggi della cooperazione internazionale ma, soprattutto, per raggiungere un fondamentale obiettivo comune: creare e mantenere le condizioni per una pace durevole nel continente europeo.

Questo scopo/necessità costituisce la pietra angolare di tutta l'architettura comunitaria. Appare evidente dunque che la costruzione di una casa comune volta a riparare agli errori storico-politici di un passato individualista, protezionista, fondato sulla crescita per antagonismi nazionali, deve fondarsi su un progetto aperto, che potenzialmente tenda a estendere la sua base a tutto il campo d'azione a cui si riferisce (ovvero all'Europa), creando le condizioni per una stabilità solida e diffusa. È così che nel trattato di Parigi del 1951 e nel successivo trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea (CEE), ritroviamo codificata la possibilità di accogliere nuovi membri, indicando, seppur in modo lacunoso, le condizioni da soddisfare e la procedura da seguire per l'adesione².

Grazie a tale concettualizzazione e alla sua concretizzazione materiale nell'impianto istituzionale, l'evoluzione del progetto comunitario ha conosciuto fasi alterne, bilanciando la domanda di approfondimento e allargamento³. Con il termine approfondimento si vuole designare la dinamica verticale dell'integrazione europea: Unione doganale e libera circolazione in principio, mercato comune poi, Unione politica e

Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Secrétariat général, vol. 57, pp. 3-6, R. Schuman, Paris 9.5.1950.

² Si vedano gli artt. 98 del trattato CECA e 237 del trattato CEE. La norma disciplinante l'allargamento dell'Unione Europea era ricompresa nell'art. O del TUE, divenuto dopo Amsterdam l'art. 49 TUE. Attualmente, il Trattato costituzionale prevede la possibilità di includere nuovi Stati all'art. 57.

³ Si veda: P. PADOAN, *Widening and Deepening in Europe: The Logic of Multiple Clubs in an Evolutionary Perspective*, Roma, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, 1994; P. LAURENT, M. MARESCAU, *Deepening and Widening*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.

zona euro infine, le Comunità Europee si sono trasformate in un'Unione tra i popoli dell'Europa che, secondo il dettato dell'art. 1 del TUE, aspira a essere "sempre più stretta". L'ampliamento rappresenta invece un movimento orizzontale, parallelo e complementare a quello dell'approfondimento nonché ciclicamente legato a quest'ultimo, per cui a differenti stadi dello sviluppo del progetto europeo l'enfasi si è spostata dall'uno all'altro obiettivo⁴, secondo la ricostruzione che ci proponiamo qui di delineare.

Quando il processo d'integrazione ebbe inizio negli anni Cinquanta, solamente sei Stati ne erano protagonisti: la Francia, l'Italia, la Germania federale e i tre paesi del Benelux. I 'padri fondatori' della casa comunitaria, quali i grandi statisti Alcide De Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer e Paul-Henri Spaak, appoggiavano dal punto di vista intellettuale e politico la visione comune di un rigetto della tradizionale politica del bilancio dei poteri in favore di un nuovo sistema di sovranità condivisa. Il sistema comunitario nasceva dunque come un "viaggio per una destinazione sconosciuta"⁵, scegliendo simbolicamente di sottoporre il settore del carbone e dell'acciaio, tanto caro all'industria bellica, a un'Alta Autorità con poteri sovrani.

Il risultato positivo quasi immediato del nuovo modello di cooperazione economica ha funzionato da catalizzatore per quegli Stati che, come il Regno Unito, si erano dimostrati inizialmente scettici sulle potenzialità di successo dell'integrazione nonché fermamente reticenti nel trasferire parte della propria sovranità a un'entità sovraordinata. È così che il 1° gennaio 1973, superata ormai da anni la prima crisi comunitaria

⁴ L'approfondimento del processo d'integrazione europea ha generalmente seguito l'andamento delle congiunture economiche, sfruttando quelle più favorevoli. Durante il boom economico degli anni Sessanta, la Comunità ha focalizzato gli sforzi sulla realizzazione dell'Unione doganale, la creazione della Politica agricola comune e la predisposizione di autonomi mezzi di finanziamento. Durante gli anni Settanta e i primi Ottanta, l'impegno della CE per realizzare il suo primo allargamento vacillò. La recessione economica, dopo la crisi petrolifera del 1973, creò un periodo di stagnazione ed 'eurosclerosi', che durò fino alla ripresa economica della prima metà degli anni Ottanta, quando si preparò la strada per il completamento del Mercato comune, realizzatosi nel 1992. Agli inizi e alla metà degli anni Novanta, i piani per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria incontrarono le difficoltà dovute alla prolungata recessione dell'ultima decade del XX secolo, mentre l'impulso dato dai Dodici a Maastricht apriva la strada al quarto allargamento della neonata Unione Europea.

⁵ A. SCHONEFIELD, *Journey to an Unknown Destination*, London, Royal Institute of International Affairs, 1974.

‘della sedia vuota’, il Regno Unito, l’Irlanda e la Danimarca abbandonano l’Associazione europea di libero scambio, l’organizzazione concorrente della CEE dimostratasi malfunzionante e poco ambiziosa, per raggiungere il ‘club’ dei Sei, che passavano perciò a nove Stati membri.

In seguito a questo primo allargamento, che potremmo definire ‘nordico’ e/o ‘economico’, un ulteriore sviluppo verticale della costruzione comunitaria ha visto protagonisti l’incremento del bilancio per la politica regionale, la costituzione di una Politica comune per la pesca nonché il significativo passaggio alle elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo, tenutesi per la prima volta nel 1979.

Nei successivi anni Ottanta, due ulteriori allargamenti hanno visto la luce. Sebbene tra le progressive adesioni della Grecia (1981), della Spagna e del Portogallo (1986) siano intercorsi ben cinque anni, spesso ci si riferisce a queste espansioni come a un unico ampliamento ‘mediterraneo’, per sottolinearne la ‘dimensione Sud’. Sono molte infatti le caratteristiche che accomunano questi paesi: più o meno lunga sottomissione a un regime totalitario, presenza di un livello di ricchezza medio molto inferiore agli altri membri della CEE, prevalenza di forti interessi agricoli.

A questa fase d’integrazione orizzontale segue dunque un nuovo e fondamentale stadio di approfondimento. Anzitutto, nel 1987, entra in vigore l’Atto Unico europeo, la prima importante riforma dei Trattati che preparerà il terreno per il completamento del Mercato interno. Vengono introdotti il principio di coesione economico-sociale e due importanti modifiche istituzionali: il coinvolgimento del Parlamento europeo nell’adozione degli atti legislativi tramite la procedura di co-decisione e l’estensione del voto a maggioranza qualificata a diversi campi di intervento comunitario. Nuove competenze vengono stabilite per quanto concerne l’ambiente, gli affari sociali, la ricerca e le nuove tecnologie.

Prima di passare a una successiva fase di ampliamento, viene raggiunto a Maastricht l’accordo per il rivoluzionario Trattato istitutivo dell’Unione Europea (TUE) il quale, oltre a incorporare i precedenti trattati, lancia le basi per una politica estera e di sicurezza comune (PESC), per una stretta cooperazione in materia di giustizia e affari interni (GAI) e, soprattutto, pone le fondamenta dell’Unione economica e monetaria con un preciso calendario di attuazione. Nel contempo, il TUE disegna una complicata struttura a pilastri, dove le decisioni nei settori ad alta incidenza politica vengono prese secondo il modello intergovernativo come contrapposto a quello comunitario. Si

introducono alcune norme e protocolli che permetteranno il cosiddetto 'avanzamento differenziato' o 'a più velocità', tale da consentire l'eventuale frammentazione dell'integrazione a favore di un meccanismo flessibile, funzionale e di risultato.

Negli anni successivi alla caduta del muro di Berlino si colloca anche il quarto allargamento dell'Unione Europea, che vede dunque il passaggio da dodici a quindici Stati, grazie all'ingresso dell'Austria, della Finlandia e della Svezia. Dato infatti che gli equilibri militari dettati dalla guerra fredda erano venuti meno, si era finalmente aperta la strada affinché questi paesi a forte connotazione neutrale potessero prendere parte al progetto comunitario, specialmente per l'adozione di importanti decisioni di ordine politico, economico e sociale. Potremmo dunque definire 'strategico' quest'ampliamento.

Già allora, nel 1995, risultava evidente che il meccanismo decisionale andava riveduto e corretto per far fronte alla mutata situazione in cui si trovava l'Europa comunitaria di Schuman più di quarant'anni dopo la sua costituzione. La regola dell'unanimità, la complessità procedurale e la macchinosa costruzione a pilastri erano tra i più evidenti ma non unici ostacoli a un funzionamento effettivo delle istituzioni e allo sviluppo di un vero spazio politico europeo. In questo contesto nasce l'esigenza di riformare nel profondo le istituzioni, per renderle più democratiche, più trasparenti, meno burocratiche e dunque più efficaci.

Viene dunque intrapreso un ennesimo sforzo di approfondimento tramite il lancio di una nuova Conferenza Intergovernativa (CIG) per la modifica dei Trattati. I due temi principali affrontati in questa conferenza, contenuti nel primo programma definito a Torino⁶ nel 1996, "Le istituzioni in seno a un'Unione più efficace" e il "Rafforzamento della capacità d'azione esterna dell'Unione", implicavano un esame approfondito delle riforme necessarie per facilitare il funzionamento di un'Unione i cui membri sarebbero andati progressivamente aumentando, specialmente ora che le frontiere politiche tra l'Europa occidentale e il suo complemento orientale erano state, in un certo senso, abbattute. Alle pressioni interne già esistenti nell'Unione a quindici si sommarono quindi le enormi pressioni esterne del mutato contesto geopolitico.

⁶ Consiglio europeo di Torino – Conclusioni della Presidenza, in *Bollettino dell'Unione Europea* (d'ora in avanti *Boll. UE*) 6, 1996, pp. 13-14, pt. I.7.

I rinati PECO premevano sulle frontiere dell'Unione, chiedendone l'estensione a Est.

La CIG del 1996-97, conclusasi con la firma del trattato di Amsterdam, prendeva le mosse proprio dalla prospettiva di ampliamento a venticinque e più Stati membri. Avendo in mente il potenziale (e allora ancora incerto) ingresso di un numero ben nutrito di nuovi partecipanti alla costruzione comunitaria, il trattato di Amsterdam ha tentato, senza successo, di perfezionare il 'sistema nervoso' istituzionale, per impedirne l'implosione. Ma questo è solo il primo di una serie di tentativi di riforma intrapresi per la prima volta in parallelo con la procedura di allargamento.

L'UE si è infatti trovata nel corso degli anni Novanta a gestire la contestuale duplice necessità di approfondire e allargare. Il crollo del blocco sovietico e la riacquistata sovranità dei paesi dell'area di influenza socialista hanno creato un pericoloso e inaspettato vuoto nell'ordine mondiale, aprendo la possibilità per nuove tensioni e nuovi conflitti in Europa. Le guerre jugoslave hanno fatto scattare un drammatico campanello di allarme per la Commissione europea che, dopo un primo momento di incertezza, ha compreso l'urgenza della situazione internazionale e la necessità di un intervento profondo e determinato al fine di preservare la *pax, ordo et justitia* del continente europeo.

È in questo quadro che a Copenaghen, nel 1993, i Capi di Stato e di governo degli allora dodici Stati membri presero la coraggiosa decisione di accogliere nel 'club UE' i dieci PECO, conducendo una politica estera ambiziosa e al contempo rischiosa, con l'obiettivo di estendere l'ormai consolidato modello UE ai fragili Stati dell'Est, al fine di prevenire disastrose conseguenze per l'Europa intera.

Analizzando le conclusioni della Presidenza di quel Consiglio europeo di Copenaghen, che segnò il punto di svolta nell'atteggiamento dell'UE verso i PECO, possiamo dunque notare come tra le motivazioni di questa nuova apertura si collochi al primo posto l'esigenza di garantire "la pace e la sicurezza in Europa"⁷. Ancora, nel successivo

⁷ In particolare si afferma: "Il Consiglio europeo ha accolto favorevolmente gli sforzi coraggiosi intrapresi dai paesi associati per modernizzare le loro economie, indebolite da 40 anni di pianificazione statale, e per garantire una rapida transizione all'economia di mercato. La Comunità e i suoi Stati membri si impegnano ad offrire il loro sostegno a questi processi di riforma. La pace e la sicurezza in Europa dipendono dal successo di tali sforzi". Consiglio europeo di Copenaghen – Conclusioni della Presidenza, in *Boll. UE* 6, 1993, p. 12, pt. I.13.

Consiglio europeo di Essen, gli Stati membri si impegnavano a promuovere "la pace, la sicurezza e la stabilità in Europa e nelle vicine regioni"⁸. La stessa Strategia di preadesione è considerata come "un contributo alla sicurezza e alla stabilità in Europa"⁹. Questa preoccupazione è alla base della politica dell'UE verso i PECO ed è la forza motrice del progressivo avvicinamento dell'Europa orientale alla sua parte occidentale, proprio per evitare che l'incertezza economico-politica della prima possa portare disastrose conseguenze per l'insieme degli Stati europei.

Si è sostenuto che, come alternativa all'adesione, si sarebbero potuti scegliere altri modelli per stabilizzare i rapporti con i paesi dell'Est, come ad esempio la creazione di uno spazio di libero scambio (come in effetti è stato creato, con la Central European Free Trade Association – CEFTA) o l'unione doganale o, ancora, l'adozione di semplici accordi di associazione e cooperazione. Esigenze concrete hanno tuttavia richiesto l'intervento di un'azione politica talmente incisiva da andare al di là della cosiddetta 'teoria dei cerchi concentrici'¹⁰, giudicata insufficiente allo scopo¹¹. I PECO necessitavano infatti di profonde modifiche, non soltanto nel sostrato economico, ma soprattutto in quello legale e politico. Prima di poter aspirare a

⁸ Consiglio europeo di Essen – Conclusioni della Presidenza, in *Boll. UE* 12, 1994, p. 12, pt. I.12.

⁹ Consiglio europeo di Madrid – Conclusioni della Presidenza, in *Boll. UE* 12, 1995, p. 20, pt. I.25.

¹⁰ Secondo tale schematizzazione troviamo una serie di cerchi rappresentativi delle differenti relazioni tra Stati in cui troviamo il cosiddetto 'nocciolo duro', costituito dagli Stati membri dell'Unione Europea, per passare all'anello successivo, ai paesi dell'EFTA – oggi composti da Islanda, Liechtenstein, Svizzera e Norvegia – mentre al gradino successivo avremmo potuto trovare i dieci PECO nel CEFTA, per poi passare all'ultimo anello, composto dalle relazioni basate sugli accordi d'associazione con i paesi terzi.

¹¹ V. REMACLE, *La dimension de "sécurité-défense" de l'élargissement de l'Union européenne*, in M. TELÒ, *L'Union Européenne et les défis de l'élargissement*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994, p. 80, dove si afferma che: "La perspective de l'élargissement de l'Union européenne (...) se trouve inextricablement liée au débat relatif à la nouvelle architecture européenne de sécurité et à l'élargissement des autres institutions de sécurité. Ce constat impose de remettre sur le métier les modèles de l'architecture européenne de ces dernières années, en particulier ceux qui sont fondés sur les théories des ensembles et des cercles concentriques. Le concept des cercles concentriques, aisément applicable à l'architecture économique de l'Europe de l'après-guerre froide, s'est en réalité toujours révélé ambigu et peu pertinent pour traduire la complexité du nouveau paysage politique du continent, dès lors que deux institutions, l'Union européenne et l'Alliance Atlantique, prétendent en constituer le noyau dur".

un libero mercato concorrenziale era necessario creare un apparato amministrativo efficiente e trasparente, capace di garantire il primato del diritto, affinché un qualsivoglia operatore economico potesse investire in piena sicurezza giuridica.

Con la prospettiva dell'adesione, e il conseguente impegno ad adottare l'intero *acquis* comunitario, si è potuto ottenere l'ambizioso risultato, da un lato, di permettere la trasformazione del sistema economico dei paesi dell'Est e, dall'altro, di prevenire contestualmente qualsiasi tipo di instabilità politica attraverso l'imposizione, pena il blocco dell'ingresso nell'Unione, del rispetto dei principi di democrazia, dei diritti fondamentali e del primato della legge. Si è giocato insomma sull'*aut toto aut nihil* e, data la mole di problemi legati alla transizione dei PECO, è stato quindi necessario agire in profondità in una serie assai vasta di campi, al fine di garantire una copertura uniforme del delicato processo di transizione¹².

Se poi volessimo spingere l'analisi più in profondità, potremmo interpretare alcuni degli scopi della PESC come un impegno funzionale indiretto dell'Unione all'estensione dei suoi confini a Est. L'art. 11 del TUE prevede infatti che tra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza debbano essere compresi: "il rafforzamento della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri *in tutte le sue forme*" (art. 11, secondo trattino); "*il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale*, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, così come ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi *quelli relativi alle frontiere esterne*"¹³ (art. 11, terzo trattino). È evidente allora che, essendo obiettivo della PESC il mantenimento della sicurezza dell'Unione "in

¹² Si veda M. TELÒ, *op. cit.*, pp. 7-38, dove si afferma inoltre che: "l'aide à la stabilisation économique et à la démocratisation des Pays de l'Est constituait un devoir pour les institutions communautaires. En réalité, l'apparition d'une instabilité menaçante, d'une part, et les difficultés économiques intérieures, de l'autre – ainsi que le coût imprévu de la restructuration de l'Allemagne de l'Est – peuvent pousser la Communauté à se retirer et à se replier sur elle-même, dans l'illusion de préserver un îlot de bien-être et de stabilité". Cfr. anche: A. CLESSE, R. TÖKÉS, *The Economic and Social Imperatives of the Future Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992, in particolare i saggi di M. PALMES, R. PORTES, M. JACKSON.

¹³ Sottolineature aggiunte in entrambe le frasi. Si noti come, leggendo oltre, al quinto trattino dello stesso articolo, possiamo ritrovare gli stessi obiettivi (sviluppo e rafforzamento della democrazia e dello Stato di diritto, così come del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), fissati a Copenaghen, dai criteri d'adesione: Consiglio europeo di Copenaghen, in *Boll. UE* 6-1993, p. 13, pt. I.13.

tutte le sue forme", si possa, o forse meglio si debba, interpretare questo inciso in modo da comprendervi non solo la sicurezza interna o quella militare, ma anche la sicurezza socio-economica degli Stati membri, messa allora in pericolo dall'instabile sistema politico ed economico dei PECO.

Con la fine della guerra fredda, infatti, i parametri della sicurezza europea sono mutati e mentre prima l'equilibrio del continente si basava sulla minaccia armata tra i due blocchi, attualmente esso si fonda sulla stabilità economica degli Stati e sulla risoluzione pacifica delle tensioni etnico-sociali e religiose. Questa nuova forma di sicurezza ha imposto, in un certo qual modo, all'Unione di orientare gli sforzi intrapresi nel quadro della PESC verso una risoluzione durevole dell'instabilità della regione. Ecco dunque che una politica estera fondata sulla semplice regolamentazione degli scambi commerciali o limitata a superficiali forme di cooperazione non sarebbe stata di per sé sufficiente a dirimere i pericoli nascenti dal risveglio di ancestrali sentimenti nazionalistici e/o religiosi, favoriti dalla riaffermazione, dopo la liberazione dal sistema totalitario socialista, dell'idea di sovranità.

Inoltre, perseguendo l'obiettivo del mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, la politica estera dell'UE si è conformata, tra gli altri, ai principi della Carta di Parigi, ovvero al Patto di stabilità per l'Europa centrale e orientale, firmato a Parigi nel maggio 1995, concepito in un contesto di diplomazia preventiva per contribuire a regolamentare le tensioni di frontiera e delle minoranze nei PECO¹⁴. Negli obiettivi della PESC si può quindi trovare la volontà di proteggere le minoranze etnico-religiose, senza contare l'esplicito riferimento alle "frontiere esterne" dell'Unione.

Per garantire la sicurezza economica del continente è stato necessario guidare i PECO nella loro transizione a un'economia di mercato, accompagnando questo processo con misure volte a creare un tessuto

¹⁴ Elemento di una strategia politica preparatoria all'allargamento, creatore di una condizionalità politica inedita nella storia dell'UE, il Patto di stabilità confermerà in qualche modo la disponibilità dell'Unione nei confronti dei PECO. Si veda: B.F. ROHMER, H. HARDEMAN, "The Pact on Stability in Europe. A Joint Action of the Twelve in the Framework of their Common and Foreign Security Policy", in *Helsinki Monitor*, vol. 5, n. 4, Utrecht, 1994, pp. 38-51; V.Y. GHEBALI, *Vers une pacte de stabilité en Europe*, in *Défense Nationale*, Paris, ottobre 1994, pp. 67-77; B. DE MONTFERRAND, "Stabilité européenne: le plan Balladur," in *Politique Internationale*, n. 67, primavera 1995, pp. 237-248.

giuridico-amministrativo in grado di sostenere la trasformazione. Rientra dunque tra gli obiettivi del Trattato, e quindi della Commissione europea che ne è garante, assicurare in tutti i modi la sicurezza e la pace nell'Unione Europea. L'integrazione dei PECO non è stato altro che un mezzo per soddisfare questa esigenza.

La stabilità del progetto europeo è stata nondimeno messa in pericolo dalla stessa politica di ampliamento che vuole preservare tale stabilità. Con l'adesione di un numero così elevato di Stati, il problema del funzionamento interno delle istituzioni non poteva più essere ignorato, né rinviato *ad infinitum*. Per citare a riguardo la formula di Klaus Hänsch, contenuta nel suo rapporto sulla strategia dell'Unione Europea: "L'Unione non deve scegliere tra approfondimento o allargamento, ma tra allargamento o dissoluzione"¹⁵. Ecco dunque che a Nizza, nel dicembre 2001, viene raggiunto un accordo per equipaggiare il ponte di comando dell'UE con i requisiti minimi necessari a prevenire il blocco totale delle istituzioni. Tuttavia, il meccanismo decisionale di Nizza non tiene conto della necessità di una macchina più dinamica e incisiva, aspirante a guidare l'insieme degli Stati membri nei nuovi ruoli imposti dalla politica internazionale del post-11 settembre.

A tal fine il progetto di Trattato per una Costituzione europea, frutto della gestazione intellettuale della Convenzione sull'avvenire dell'Unione durata ben un anno e mezzo, mira a fornire l'UE allargata di strumenti tali da garantirne il pieno funzionamento interno (tramite la regola della maggioranza qualificata semplificata e della composizione della Commissione europea) e a dotarla della necessaria visibilità sul piano internazionale (personalità giuridica dell'UE, Presidente dell'UE eletto per due anni e mezzo, creazione della figura del ministro degli Affari esteri). Una volta entrata in vigore, la Costituzione rappresenterebbe un capitolo fondamentale dell'approfondimento verticale del progetto comunitario, ponendo l'ossatura principale della nuova UE.

Guardando indietro alle origini dell'integrazione europea, ci possiamo rendere conto di come nell'ultima decade i due processi di approfondimento e allargamento si siano succeduti a ritmi sempre più serrati (tre trattati in appena sette anni, dieci nuovi Stati membri e adesioni imminenti), fino a diventare paralleli e non più alternativi,

¹⁵ Si veda H. KLAUS, *Rapporto sulla concezione e la strategia dell'Unione europea nella prospettiva del suo allargamento e della creazione d'un ordine globale su scala europea*, Doc. A3-189/92, approvato dal Parlamento europeo nella sessione di gennaio 1993, in *Gazzetta Ufficiale* C-42, 15.2.93, p. 125.

segno di un fervore crescente nella ricerca dinamica di un nuovo ordine europeo. Se il percorso è ancora lungo verso una completa digestione del nuovo assetto geografico e istituzionale dell'UE, enormi passi in avanti sono stati compiuti e si compieranno ancora per mantenere vive la sicurezza e la pace in Europa.

2. Il futuro dell'Unione Europea: verso nuove adesioni

Il processo di allargamento non si è concluso con il 1° maggio 2004. Da un lato restano ancora molti i settori dell'*acquis* da applicare completamente (ad es. la libera circolazione delle persone per quanto concerne l'accesso al mercato del lavoro, Schengen e l'UEM) nei dieci nuovi Stati membri, dall'altro vi sono ancora candidati all'adesione in lista d'attesa. La Romania e la Bulgaria, i cui negoziati per l'adesione erano stati aperti insieme agli altri PECO, non sono riuscite a raggiungere il gruppo dei Dieci al traguardo del 2002 e devono perciò completare l'evoluzione che le porterà ad aderire all'UE all'inizio del 2007. La Turchia resta il candidato più difficile da gestire in termini tecnici e politici. Infine, agli ormai noti candidati all'adesione si è recentemente aggiunta la Croazia, il cui processo di inclusione nell'UE entrerà nel vivo nel corso del 2005. Se si omette l'adesione della Slovenia, il caso croato rappresenta l'apripista per l'insieme dei Balcani occidentali, la cui vocazione ad aderire all'UE è stata ormai riconosciuta dagli Stati membri¹⁶.

Bulgaria e Romania membri nel 2007

Il Consiglio europeo di Bruxelles, nel giugno 2004, ha confermato l'impegno e la determinazione dell'UE ad accogliere la Bulgaria e la Romania nel gennaio 2007 se, come più volte ripetuto, i due paesi saranno pronti. Il riferimento alla necessità di essere pronti al momento dell'adesione è spesso indicato al plurale, nonostante il monito sia principalmente indirizzato alle autorità rumene piuttosto che agli efficienti bulgari.

La Bulgaria ha infatti tecnicamente concluso i negoziati per l'adesione, chiudendo temporaneamente tutti i capitoli e attendendo quindi

¹⁶ Si vedano le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Salonicco, in *Boll. UE* 6, 2003, p. 16, pt. I.17.40.

la sanzione ufficiale da parte del Consiglio europeo. La Romania presenta invece ritardi e, in alcuni casi, gravi difficoltà nel portare a termine i negoziati per alcuni capitoli dell'*acquis*, tra cui l'ambiente, la concorrenza (per ciò che concerne gli aiuti di Stato) e il più arduo "giustizia e affari interni" (per ciò che riguarda la cooperazione giudiziaria, la lotta alla corruzione e al crimine organizzato, nonché il controllo delle frontiere).

Nonostante gli ottimismo diffusi e l'auspicato successo per entrambi nel poter concludere i negoziati, non vi è ancora una vera strategia nell'evenienza di un fallimento rumeno. Separare le due adesioni è stato giudicato infatti come tecnicamente impraticabile e politicamente inaccettabile. Tecnicamente impraticabile poiché risulterebbe altamente costoso in termini pratici ed economici immettere nel circuito istituzionale prima uno poi l'altro paese candidato, senza accennare alle difficoltà geografiche nell'ammettere prima la Bulgaria, non contigua al territorio dell'UE se non grazie alla frontiera con la Grecia, che la Romania; politicamente inaccettabile poiché la Romania subirebbe il secondo smacco nella corsa all'adesione (dopo il fallimento nel raggiungere l'Unione con gli altri PECO nel dicembre 2002), con gravi conseguenze sull'impegno effettivo di Bucarest nel portare a termine le riforme necessarie.

Nondimeno ciascuno avanza secondo i propri meriti e non si potrebbe penalizzare la Bulgaria a causa dei problemi amministrativi, burocratici e politici dei vicini rumeni, ragion per cui si dovrebbe comunque prevedere la firma di un Trattato di adesione con Sofia nel 2005, lasciando il tempo alla Romania per completare i negoziati nel corso dello stesso anno, per poi accelerare la redazione, firma e ratifica del Trattato di adesione nel rispetto del calendario originariamente previsto.

Un particolare interessante appare significativo per dimostrare la volontà della Commissione europea di non separare i due candidati. La Bulgaria (ma presto il discorso potrà essere esteso anche alla Romania) è dovuta scendere a un compromesso penalizzante, accettando l'inserzione nel Trattato di adesione di una clausola di salvaguardia che autorizza l'UE a posticipare di un anno il suo ingresso, nel caso che il paese sia giudicato manifestamente impreparato a rispettare le obbligazioni che derivano dalla partecipazione all'Unione in una serie cospicua di aree ritenute di fondamentale importanza. Il ricorso a tale clausola può essere invocato fino a pochi mesi (addirittura giorni) prima dell'entrata in vigore del Trattato di adesione e dunque dell'ingresso

effettivo nell'UE. Tale clausola permette agli Stati membri di decidere unilateralmente un posticipo fino al 2008, che si ritiene possa sopprimere a eventuali ritardi o gravi mancanze nei progressi richiesti per il rispetto dei criteri d'adesione da parte dell'uno o dell'altro candidato, senza specificare se si possa agire esclusivamente contro uno, senza influenzare l'adesione dell'altro.

L'adesione di Bulgaria e Romania rappresenta il completamento del processo di integrazione dei PECO nell'UE.

Turchia, ovvero quando i primi saranno gli ultimi

Le relazioni tra l'UE e la Turchia hanno ormai una lunga storia alle spalle. I primi passi verso l'avvicinamento di questo paese all'Europa comunitaria risalgono al 1963, anno in cui entra in vigore l'Accordo di associazione con la CEE, detto accordo di Ankara. Questa prima forma di cooperazione, sebbene puramente economica, contiene al suo interno l'importante previsione, in un futuro da determinare, di una possibile adesione della Turchia alla Comunità¹⁷. A distanza di quarant'anni da quel primo incisivo impegno, tale opportunità resta aperta ma non completamente assicurata.

Nell'evoluzione dell'applicazione dell'accordo di Ankara, la Turchia si è venuta a trovare in una posizione più integrata a livello economico dei dieci paesi dell'adesione, prima che questi diventassero Stati membri nel maggio scorso. Mentre con questi ultimi, infatti, si condivideva una semplice zona di libero scambio, dal 1995 è in vigore, con i dovuti difetti di funzionamento ancora oggi presenti, un'unione doganale tra l'UE e la Turchia, la quale comporta una singola tariffa esterna comune in aggiunta alla libera circolazione delle merci all'interno dell'area. La distinzione resta tuttora valida per gli attuali paesi candidati: Romania, Bulgaria e Croazia. Questo denota che il "problema turco" non è economico, ma essenzialmente storico, culturale, religioso e geopolitico.

¹⁷ "Riconoscendo che il sostegno dato dalla Comunità Economica Europea [...] faciliterà l'adesione della Turchia a quest'ultima in una data futura": Preambolo dell'Accordo che stabilisce una Associazione tra la Comunità Economica Europea e la Turchia, in *Gazzetta Ufficiale*, C-113, 24.12.1973, p. 2. Si veda anche l'art. 28: "As soon as the operation of this Agreement has advanced far enough to justify envisaging full acceptance by Turkey of the obligations arising out of the Treaty establishing the Community, the Contracting Parties shall examine the possibility of the accession of Turkey to the Community".

Tuttavia, la storia individua proprio nella penisola anatolica la culla della civilizzazione europea nonché, secondo quanto afferma San Paolo nel suo primo viaggio missionario, della stessa cristianità¹⁸. Storici di fama internazionale come Norman Davis considerano gli Ottomani e i Turchi come gli eredi non solo di Bisanzio e dell'Impero romano d'oriente ma anche della ricca cultura greca, latina e giudaico-cristiana, la cui conservazione e la cui crescita sotto la regola dell'Islam sono state assicurate grazie alla politica di tolleranza dei *millet*. Dal punto di vista culturale, l'Impero ottomano ha rivestito un ruolo primordiale nella formazione dell'identità europea. Secoli di presenza nella penisola balcanica e nell'Europa centro-orientale hanno lasciato la loro traccia indelebile nelle tradizioni, nell'arte e nei costumi dei popoli dell'area.

Per ciò che attiene alle differenze religiose, l'Unione Europea è una comunità di valori condivisi basata sul rispetto per la democrazia, il principio di legalità, la protezione dei diritti umani e delle minoranze e non sui vari credo religiosi. La Turchia è spesso indicata come un paese islamico, ma questa definizione è inaccurata. La Turchia è uno stato laico il cui secolarismo è garantito dalla Costituzione. Negli ultimi ottant'anni la repressione del fondamentalismo islamico e l'allontanamento dell'influenza religiosa dalle istituzioni, sostenuti dal nazionalismo laico kemalista, dimostrano che la democrazia e i musulmani sono compatibili fra loro. Inoltre, non dovremmo dimenticare che in alcuni Stati membri l'Islam rappresenta la seconda religione in termini di fedeli e praticanti e che quindici milioni di musulmani sono cittadini europei.

Una delle critiche mosse infine alla candidatura turca riguarda la non indifferente circostanza che la Turchia non corrisponderebbe al criterio primario per aderire all'UE, ovvero non sarebbe uno Stato europeo. L'ex presidente della Commissione europea Walter Hallstein, nel discorso pronunciato in occasione della firma dell'accordo di Ankara, ha invece confermato che la Turchia fa parte dell'Europa. Essa si estende sulla linea divisoria tra l'Europa e l'Asia e il suo territorio fa parte di entrambi i continenti. Il fatto che circa un quinto della popolazione turca risieda al di qua della sponda europea del Bosforo è un dato che può rivestire una certa importanza. Ma la geografia non è la sola risposta per determinare la 'natura europea' di uno Stato.

¹⁸ Si veda A.M. BUSCEMI, *Vita, opera e messaggio*, Gerusalemme, Analecta, 1997.

Quando si parla di integrazione di nuovi Stati nel cammino comunitario bisognerebbe sempre avere in mente la finalità politica di tale progetto e la sua mancanza di aspirazione universale. La costruzione comunitaria non mira alla costituzione di un'unica entità federale omogenea a breve termine, quanto a unire nelle loro diversità i popoli interessati a raggiungere un obiettivo comune. Questo dovrebbe essere il primo parametro politico-ideologico per valutare la candidatura di uno Stato. Le analisi dell'impatto pratico e delle difficoltà da affrontare per garantire l'adesione dovrebbero rientrare in un calcolo certo non puramente procedurale, ma secondario rispetto al fine ultimo dell'integrazione.

Da circa due secoli l'obiettivo della Turchia è l'Europa. I primi passi verso una occidentalizzazione e modernizzazione dell'Impero ottomano risalgono al regno di Abdül Mecit e del *Tanzimat*, il movimento riformatore istituito dal celebre decreto *Gülhane*¹⁹, con il quale l'imperatore si proclamava monarca illuminato. Tutti i sultani che lo hanno seguito hanno tentato di assumere usi e costumi della società occidentale, senza contare il movimento rivoluzionario kemalista e la nascita di una Repubblica turca forgiata sul modello europeo. Non bisogna dunque sottovalutare il fatto che la Turchia veda nell'adesione all'UE il fine ultimo della sua lunga transizione verso l'Occidente. L'ingresso nel 'club' europeo costituirebbe l'ancoraggio definitivo e completo della sua ormai secolare scelta dell'Europa.

Questa consapevolezza è al centro della strategia della Commissione europea nel processo di allargamento alla Turchia. Ancora una volta la prospettiva dell'adesione rappresenta un efficace strumento di politica estera dell'UE, ritenuto capace di sostenere e garantire il completamento delle riforme e della modernizzazione dello Stato turco. A più riprese il Commissario europeo per l'allargamento Gunter Veruighen ha sottolineato lo stretto legame che intercorre tra il processo di ampliamento e l'avanzamento nelle riforme, così come ha ammonito sull'eventualità che il ritardo nell'offrire una *chance* o addirittura l'interruzione del dialogo sull'adesione avrebbero conseguenze disastrose sull'avviato processo di riforma.

¹⁹ Si veda M. MASSARA, *La Terra troppo promessa*, Milano, Teti, 1979.

Un nuovo candidato: la Croazia

La Repubblica croata ha ricevuto lo *status* di paese candidato nel giugno 2004, durante il Consiglio europeo di Bruxelles²⁰. Dopo la Slovenia, la Croazia sarà il secondo Stato della parte occidentale della penisola balcanica ad aderire all'UE. Pronta ad aprire i negoziati per l'adesione nel corso del 2005, essa desidera aderire insieme a Bulgaria e Romania nel 2007, anche se le sue aspirazioni non ricevono conforto da Bruxelles, almeno per il momento.

Non solo infatti la tempistica procedurale, tra strategia di preadesione, negoziati, rapporti periodici, finanziamenti alla preadesione, firma e ratifica del Trattato di adesione, richiederebbe un arco di tempo ben più ampio degli striminziti due anni dell'ambizione croata, ma anche dal punto di vista qualitativo la Croazia presenta alcuni, seppur non irrisolvibili, problemi di ordine politico ed economico.

Dal punto di vista del rispetto del criterio politico, inoltre, la Croazia deve collaborare maggiormente con il Tribunale internazionale per i crimini dell'ex Jugoslavia, in particolare perseguendo, indagando e arrestando i soggetti per i quali esiste un procedimento di fronte al Tribunale, assicurando la completa disponibilità e cooperazione a tal fine. In aggiunta si richiedono un maggiore sforzo nel dialogo e nella cooperazione in ambito regionale, nonché un effettivo sistema di protezione delle minoranze, in particolare di quella serbo-bosniaca.

Dal punto di vista economico, poi, il sistema di libero mercato esistente dovrebbe essere completato, specialmente nell'ambito della concorrenza e degli aiuti di Stato in settori quali quello assicurativo e bancario.

Ciò che è importante rilevare, tuttavia, è come la Commissione europea intenda applicare alla Croazia (e, in un futuro da determinare, a tutti gli altri Stati dei Balcani) lo stesso schema della procedura di allargamento concepita per i dieci PECO, sebbene collocandolo all'interno delle relazioni già esistenti tra l'UE e l'Europa sud-orientale. Per i Balcani occidentali è in atto infatti un Processo di associazione e stabilizzazione (SAP) che, tramite meccanismi modellati sulla strategia di preadesione, seppur con diversi scopi, mira ad avvicinarli progressivamente all'UE. Sfruttando la piattaforma offerta da questo processo, si modificano dunque le finalità degli strumenti esistenti nel passaggio

²⁰ Si vedano le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles, in *Boll. UE* 6, 2004, p. 6, pt. I.7.31.

dallo *status* di paesi associati a quello di candidati in vista dell'adesione. La Croazia riceverà la stessa tipologia di assistenza alla preadesione dei PECO e, nel suo caso, l'architettura giuridica composta dall'Accordo di associazione e stabilizzazione e dai Partenariati europei (paragonabili ai partenariati per l'adesione) continuerà ad applicarsi nonostante gli scopi di questi strumenti siano mutati, aprendosi la prospettiva dell'adesione. La Croazia rappresenta dunque una nuova generazione di candidati all'adesione, caratterizzati dalla riformulazione di collaudate strategie, azioni e interventi finanziari.

Questo schema integrativo non si ferma al caso croato, dato che il discorso può essere esteso a tutti i protagonisti del SAP: l'Albania, la Repubblica di Serbia e Montenegro, la Bosnia Erzegovina e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, la cui vocazione europea è stata riconosciuta dal Consiglio europeo di Salonicco nel giugno 2003²¹. Questi Stati entreranno quindi a far parte dell'UE, in data da precisare, seguendo una lenta preparazione che vedrà nell'ordine la creazione delle condizioni per una stabilità durevole della regione, la democratizzazione e trasparenza del sistema politico, la costituzione di partenariati economici privilegiati, la stretta partecipazione allo sviluppo delle politiche comuni e un ancoraggio progressivo a Bruxelles, verso la piena adesione.

Grazie alla strategia esistente per i Balcani e alla rodada strategia di preadesione si vuole al contempo: a) creare una certa continuità nelle relazioni con i Balcani, sviluppando progressivamente un riavvicinamento di quest'ultimi all'UE, che evolva in vera e propria integrazione secondo gli schemi classici dell'allargamento; b) assicurare una certa economia di tempo e di risorse nell'evitare di duplicare gli strumenti o avviare nuove procedure; c) differenziare al massimo l'azione nei confronti di nuovi potenziali candidati con diverse caratteristiche ed esigenze, trovando una soluzione non omogenea e statica ma fondata su una base comune dinamica.

3. Conclusioni

Nonostante il mutato contesto storico ed internazionale in cui si è collocato per i dieci nuovi Stati membri e si colloca attualmente il dibattito sull'allargamento, potremmo tracciare un'ideale linea continua

²¹ Cfr. *supra*.

con cui tale processo è stato gestito fino ad oggi. Circa cinquanta anni dopo la posa della prima pietra comunitaria, la necessità di mantenere la pace, la sicurezza e la stabilità in Europa permane infatti come una delle priorità assolute dell'azione comunitaria.

L'allargamento a Est ha dunque preso lentamente forma come strumento di politica estera per la riunificazione storica del continente coattamente diviso, per il rilancio dell'ideale paneuropeo nel nuovo contesto geografico, profondamente mutato dopo l'abbattimento della virtuale cortina di ferro. Esso viene inoltre concepito come strumento per sostenere e aiutare i 'nuovi vicini' ma, soprattutto, come mezzo per assicurare l'estensione del successo dell'integrazione europea a tutto il continente, fungendo perciò da garanzia per la conservazione della stabilità consolidatasi tra gli Stati membri dell'UE.

Azione esterna, dunque, ma con effetti e risultati interni: per quanto riguarda i primi, tramite l'allargamento si è evitato che l'Europa occidentale venisse trascinata in una crisi economico-sociale di proporzioni solo ipoteticamente immaginabili; per i secondi, l'adesione oggi di dieci nuovi Stati e, in futuro, di altri due, tre o eventualmente otto nuovi membri²² pone la giusta pressione per una riforma della macchina comunitaria e per un avanzamento nei progressi raggiunti in comune.

La misura del successo di tutte le varie fasi, passate e future, di approfondimento e allargamento del progetto comunitario risiede nella volontà dei governi degli Stati membri di portare avanti e sostenere tale progetto. La Commissione europea, dal canto suo, continuerà a promuovere l'ideale comunitario e tutte le strategie che meglio ne assicurino la piena riuscita.

Bibliografia

- I. BEREND, "The Further Enlargement of the European Union in an Historical Perspective", in *European Review*, vol. 7, n. 2, maggio 1999, pp. 175-181.
F. CAMERON, G. AVERY, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

²² Agli attuali quattro paesi candidati (Bulgaria, Romania, Turchia e Croazia) possiamo aggiungere i quattro Stati dell'area dei Balcani occidentali (Bosnia Erzegovina, Albania, Serbia e Montenegro, ed ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, a cui è stata riconosciuta la vocazione ad aderire all'UE, senza specificazione di un calendario eventuale). Si vedano le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Salonicco in *Boll. UE* 7/2001, p. 13, sez. V, punto 40.

- A. CLESSE, R. TÖKÉS, *The Economic and Social Imperatives of the Future Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1992.
- S. CROFT, J. REDMOND, G. REES, M. WEBBER, *The Enlargement of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1999.
- B. DE MONTFERRAND, "Stabilité européenne: le plan Balladur", in *Politique Internationale*, n. 67, primavera 1995, pp. 237-248.
- K. DERSIS, *The European Transformation of Modern Turkey*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies; Istanbul, Economics and Foreign Policy Forum, 2004.
- H. ELSENHASS, *Une architecture européenne équilibrée: L'ouverture de l'UE vers l'Europe centrale et Méditerranée*, Paris, Editions Publisud, 1999.
- L. FRIIS, A. MURPHY, "The European Union and the Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n. 2, giugno 1999, pp. 211-232.
- M. GAUDISSERT, *Le protocole sur les Institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne: vers un élargissement sans perspectives pour l'Union*, in Y. LEJEUNE, *Le Traité d'Amsterdam – Espoirs et déceptions*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 415-427.
- V.Y. GHEBALI, "Vers une pacte de stabilité en Europe", in *Défense Nationale*, Paris, ottobre 1994, pp. 67-77.
- E. GUILD, K. NAPELY, "Waltzing towards Accession: The Case of the Central and Eastern European Countries (CEECs)", in *European Business Law Review*, marzo/aprile 1998, pp. 92-99.
- M. HEFFERNAN, *The Meaning of Europe, Geography and Geopolitics*, London, Arnold, 1999.
- D. HEISEMBERG, "Critical Reflections on EU Enlargement in Redefining Europe", in *The Bologna Centre Journal of International Affairs*, vol. 3, n. 1, primavera 2000, pp. 31-48.
- T. HIPPLER, "La 'paix perpétuelle' et l'Europe dans les discours des Lumières", in *European Review of History*, vol. 9, n. 2, 2002, pp. 167-182.
- S. HOLVEQUE, "L'Union Européenne s'ouvre à l'Est", in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 421, settembre 1998, pp. 514-523.
- H. HUBEL, "The EU's Three-Level Game in Dealing with Neighbours", in *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n. 3, autunno 2004, pp. 347-362.
- K. INGLIS, "The Union's Fifth Accession Treaty: New Means to Make Enlargement Possible", in *Common Market Law Review*, vol. 41, n. 4, August 2004, pp. 937-973.
- M. JOVANOVIC, "Is the Eastern Enlargement the End of the European Union?", in *Review of International Affairs*, vol. 49, 1998, pp. 18-35.
- D. JUDSON, "Turkey's EU Bid Reaches a Crux", in *Euromoney*, vol. 35, n. 425, settembre 2004, pp. 190-197.
- H. KLAUS, *Rapporto sulla concezione e la strategia dell'Unione europea nella prospettiva del suo allargamento e della creazione d'un ordine globale su scala europea*, Doc. A3-189/92, approvato dal Parlamento europeo nella sessione di gennaio 1993, in GU C 42, 15.02.1993.
- H.G. KRENZLER, *The Geostrategic and International Political Implications of EU Enlargement*, Policy Papers Series, European University Institute, RSC n. 98/2, aprile 1998.

- H.G. KRENZLER, K. SMITH, *Preparing the EU and Its Institutions for Enlargement*, Report of the Working Group on Eastward Enlargement of the European Union, EUI Policy Papers, RSC n. 99/7, 1999.
- P. LAURENT, M. MARESCAU, *Deepening and Widening*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- M. MARESCAU, *Enlarging the EU: Relations between the EU and Central and Eastern Europe*, London, Longman, 1997.
- M. MASSARA, *La Terra troppo promessa*, Milano, Teti, 1979.
- W. NICOLL, R. SCHOENBERG, *Europe beyond 2000: The Enlargement of European Union towards the East*, London, Whurr, 1998.
- N. NUGENT, *European Union Enlargement*, New York, Palgrave-MacMillan, 2004.
- P. PADOAN, *Widening and Deepening in Europe: The Logic of Multiple Clubs in an Evolutionary Perspective*, Roma, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 1994.
- N. PARSONS, "Romania Rides the Second Wave", in *Euromoney*, vol. 35, n. 425, settembre 2004, pp. 198-205.
- K. RENFREW, "Sources on EU Enlargement" in *Freeprint Newsletter*, n. 168, 30 settembre 2004.
- B.F. ROHMER, H. HARDEMAN, "The Pact on Stability in Europe. A Joint Action of the Twelve in the Framework of their Common and Foreign Security Policy", in *Hel-sinki Monitor*, vol. 5, n. 4, Utrecht, 1994, pp. 38-51.
- R. ROSE, *What is Europe*, New York, Harper Collins, 1996.
- A. SCHONEFIELD, *Journey to an Unknown Destination*, London, Royal Institute of International Affairs, 1974.
- K. SMITH, S. NELLO, *The Consequences of Eastern Enlargement of the European Union in Stages*, EUI Working Papers, RSC n. 97/51, 1997.
- J. SPEARLING, E. KIRCHNER, "Economic Security and the Problem of Cooperation in Post-Cold War Europe", in *Review of International Studies*, 24, 1998, pp. 221-37.
- M. TELÒ, *L'Union Européenne et les défis de l'Elargissement*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1994.
- J.M. VAN BRABANT, *Remaking Europe: The EU and the Transition Economies*, Lanham-London, Rowman & Littlefield Publishers, 1999.
- J.H.H. WEILER, "The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy", in *Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union*, 2000, pp. 95-110.

DANIELE PASQUINUCCI*

IL PARLAMENTO EUROPEO E GLI ALLARGAMENTI
DELLA CEE/UE: UN'AGENDA DI RICERCA

Ipotizzare un'agenda di ricerca sul contributo dato dal Parlamento europeo (PE) ai diversi allargamenti della Comunità/Unione Europea può apparire un esercizio vano, giacché è ragionevole supporre che l'assemblea di Strasburgo (in virtù dei poteri complessivamente limitati di cui ha potuto disporre nel tempo) abbia svolto un ruolo marginale in quei processi, controllati in ultima istanza da altri attori: in primo luogo i governi degli Stati membri. Del resto, questa congettura risulta del tutto coerente non solo con il senso comune ma anche con l'assai diffusa interpretazione "intergovernativista"¹, che, pur riconoscendo lo sviluppo peculiare della CEE/UE rispetto alle organizzazioni internazionali tipiche, nega l'autonomia del circuito istituzionale comunitario e sottolinea invece la centralità degli attori politici domestici. Ne risulterebbe la necessità a) di enfatizzare gli sforzi compiuti dai governi per salvaguardare la propria sovranità e b) di focalizzare l'attenzione soprattutto sui negoziati interstatali. In questa cornice le istituzioni sovranazionali vengono raffigurate come semplici strumenti di un gioco diplomatico saldamente guidato dagli esecutivi nazionali.

Il moderno filone "intergovernativista" ha suscitato un ampio dibattito², non solo per l'interesse intrinseco – riconosciuto anche dagli storici³ – di quelle tesi, ma anche per l'"aggressività" con la quale

* Professore associato di Storia contemporanea nell'Università degli Studi di Siena.

¹ Per la comprensione di questo punto di vista si rimanda all'opera, considerata giustamente fondamentale, di A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

² Per una opposta valutazione delle tesi di Moravcsik, cfr. D.J. PUCHALA, "Institutionalism, Intergovernmentalism and European Integration: A Review Article", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, n. 2, June 1999, e D. WINCOTT, "Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n. 4, December 1995.

³ Cfr. la recensione di Hubert Zimmermann al volume di Moravcsik, in *Journal of European Integration History*, vol. 5, n. 2, 1999, che, pur sottolineando alcune forzature interpretative dell'autore, considera il volume uno dei più importanti studi di teoria e storia dell'integrazione europea apparsi negli anni Novanta.

esse vengono proposte. Tuttavia, sebbene nessuno sembri disposto a negare l'influenza intergovernativa nel processo di integrazione europea, altre interpretazioni teoriche forniscono un quadro più articolato, che rimette in gioco anche il ruolo e il peso delle istituzioni dell'UE. Coloro che continuano a collocarsi nel filone "neo-funzionalista" ribadiscono l'esistenza di un'autonomia del circuito sovranazionale (compresi gli attori non governativi), mentre per altri studiosi la centralità dell'interdipendenza obbliga i governi alla condivisione del potere con altri attori. In un contributo di rilevante valore scientifico si è affermata la plausibilità della tesi che vuole le istituzioni comunitarie impegnate sia a incrementare la propria autonomia e la propria influenza nella *polity* europea sia a promuovere la costruzione di una *governance* sovranazionale⁴.

Infine, occorre accennare alle argomentazioni dei teorici del cosiddetto *historical institutionalism*, i quali negano il completo dominio degli Stati sul processo di integrazione e rilevano, anzi, una perdita di controllo da parte dei soggetti politici nazionali, causata in primo luogo dalle *unintended consequences* delle scelte compiute dai governi – oltre che dall'instabilità delle loro preferenze politiche – che favorirebbero una dinamica di consolidamento e "indipendenza" degli organismi sovranazionali. In questo senso, le istituzioni avrebbero un impatto 'inatteso' rispetto alle previsioni dei loro ideatori (i governi nazionali) "not least because they survive to confront new circumstances and new challenges"⁵. Questo approccio, elaborato nell'ambito delle scienze politiche, può essere utilizzato anche per una ricostruzione diacronica, visto che la sua applicazione consente di "valorizzare" il processo storico compiuto dalle istituzioni e dalle politiche della CEE/UE: come ha scritto Paul Pierson, "what one makes of the EC depends on whether one examines a photograph or a moving picture"⁶.

Una volta stabilita la fecondità di un approccio storico allo studio delle istituzioni comunitarie, l'altro punto che occorre definire è quello della possibilità stessa di analizzare in un'ottica di medio-lungo

⁴ A. STONE SWEET e W. SANDHOLTZ, *Integration, Supranational Governance and the Institutionalisation of the European Polity*, in ID. (eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 26.

⁵ B. ROSAMOND, *New Theories of European Integration*, in M. CINI (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 116.

⁶ P. PIERSON, "The Path to European Integration. A Historical Institutionalist Analysis", in *Comparative Political Studies*, vol. 29, n. 2, April 1996, p. 127.

periodo gli orientamenti del Parlamento europeo nei confronti dei diversi ampliamenti degli Stati membri; cioè se sia lecito considerare tale soggetto come dotato di autonomia e logica proprie, di unitarietà complessiva, oppure se ciascun allargamento debba essere analizzato separatamente. A questa domanda si può rispondere richiamando il dibattito apertosi dopo la prima elezione diretta del PE (nel 1979), intorno all'interesse dei parlamentari europei a operare nel senso di un rafforzamento dell'assemblea sovranazionale oltre che a favorire la promozione dell'integrazione europea⁷. Questa ipotesi doveva fare i conti con due solide obiezioni: a) la prosopografia dei deputati europei, generalmente raffigurabili come giovani interessati alla carriera politica nazionale più che all'esperienza europea, vissuta come 'trampolino di lancio' per futuri incarichi nazionali, oppure come 'anziani' ormai scarsamente motivati e probabilmente poco interessati a battaglie politiche incentrate su ruolo e competenze del PE⁸; b) argomento ancora più importante, almeno nel nostro caso, l'elevata rotazione dei parlamentari europei, che avrebbe virtualmente dovuto impedire la formazione di una autonoma *identità* propria dell'assemblea.

Alcune ricerche hanno però messo in luce come, a dispetto dei fattori prima richiamati, il PE abbia sviluppato una autoconsapevolezza e una memoria che gli sono conferiti da quello che può essere definito come il nucleo centrale dei parlamentari europei (sempre più socializzato alle *issue* comunitarie) e soprattutto dai funzionari e dai segretariati, che costituiscono la vera 'anima' del PE: talché appare realistico parlare di una specifica identità del Parlamento di Strasburgo⁹. Questa parentesi ci è sembrata necessaria per collocare nella loro giusta dimensione i richiami che l'assemblea di Strasburgo ha fatto nel tempo ai precedenti allargamenti per orientare le proprie posizioni in materia di nuove adesioni¹⁰. In questo senso, quindi, non appare una

⁷ Cfr. M. COTTA, *Direct Elections of the European Parliament: A Supranational Political Elite in the Making?*, in K. REIF (ed.), *European Elections 1979 and 1984: Conclusions and Perspectives from Empirical Research*, Berlin, Quorum, 1984.

⁸ Su questo tema mi sia consentito rimandare a D. PASQUINUCCI e L. VERZICHELLI, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale, 1979-2004*, Bologna, Il Mulino, 2004.

⁹ Così afferma ad esempio R. CORBETT, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, London, Macmillan, 1998, p. 68.

¹⁰ Cfr., a titolo esemplificativo, gli interventi di Jean François Pintat, relatore della commissione Affari politici al PE, durante il dibattito parlamentare del 17 gennaio 1979; di Hans-August Lückner il 19 novembre 1981; di Rudi Arndt il 12 settembre

forzatura l'ipotesi di effettuare una vera e propria ricostruzione storica intorno a questo soggetto.

Su tali basi, in questo breve intervento è nostra intenzione suggerire l'individuazione di alcuni aspetti del rapporto tra il PE e i processi di allargamento, da prendere in esame attraverso un duplice registro: in primo luogo le fasi di ampliamento della CEE/UE possono essere considerate come un prisma utile per seguire lo sviluppo storico del Parlamento europeo, e quindi anche la dinamica dei suoi poteri e dei suoi rapporti con le altre istituzioni comunitarie; inoltre, lo studio degli orientamenti e delle scelte del Parlamento di Strasburgo in ordine al merito delle domande di adesione può aiutarci a comprendere se i diversi ampliamenti territoriali della CEE/UE abbiano concorso nel tempo a sedimentare una sorta di 'memoria' del parlamento sovranazionale, quindi un patrimonio di esperienza al quale ricorrere per trarre indicazioni oppure per evitare il ripetersi di errori di valutazione. Se così fosse, troverebbe un'ulteriore conferma la tesi di un'assemblea parlamentare dotata di una propria 'identità', seppur tenue, imperfetta, non paragonabile a quella dei parlamenti nazionali; tesi che invece potrebbe essere messa in discussione qualora le esperienze pregresse non avessero contato nulla e, nel Parlamento europeo, ogni allargamento avesse – per così dire – fatto storia a sé.

Iniziamo, dunque, a tratteggiare in modo necessariamente sintetico la prima linea di ricerca. Come abbiamo anticipato, ricostruire le vicende dei cinque allargamenti significa ripercorrere la graduale estensione dei poteri del Parlamento europeo e l'evoluzione della sua posizione *vis-à-vis* le altre istituzioni sovranazionali. Il Trattato istitutivo della CEE firmato nel 1957 non contemplava l'allora Assemblea europea nella procedura per l'adesione di nuovi Stati membri. Essa fu quindi esclusa dai lunghi e controversi negoziati che si perfezionarono solo nel 1972 con l'adesione alla Comunità del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca.

Un cambiamento si registra in occasione dell'ampliamento della CEE alla Spagna e al Portogallo. La dichiarazione di Stoccarda del giugno del 1983 aveva infatti stabilito la necessità di ascoltare "l'opinione" del Parlamento europeo prima "dell'adesione di uno Stato alla

1984; di Claude Pasty il 3 dicembre 1997. Infine si veda anche Parlamento europeo, Documenti di seduta 1966-67, *Relazione all'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa*, 1° luglio 1966, doc. 93 (relatore Diomède Catroux).

Comunità Europea”¹¹. La decisione di coinvolgere maggiormente il PE era anche conseguenza delle proteste degli europarlamentari, che, in occasione dell’ingresso della Grecia (divenuto ufficiale nel 1981), avevano espresso il loro “rammarico” per essere stati completamente esclusi dai negoziati. Benché tale procedura rispecchiasse fedelmente la lettera dei Trattati, nondimeno il PE aveva rivendicato il diritto “a essere consultato formalmente”, in ragione delle ripercussioni di carattere funzionale, amministrativo e linguistico legate all’ingresso di nuovi deputati europei e, quasi a voler sfidare l’*hybris* dei governi nazionali, specificò che avrebbe approvato “gli stanziamenti necessari a far fronte alle conseguenze finanziarie dell’adesione della Grecia soltanto dopo aver approvato, in via autonoma, il trattato di adesione con la Grecia”¹².

In effetti, la dichiarazione di Stoccarda mitigava solo parzialmente il malumore dell’assemblea, visto che non determinava con chiarezza la modalità di consultazione del PE e, soprattutto, lasciava irrisolto il nodo della partecipazione ai negoziati preliminari ai nuovi ingressi nella Comunità. Per questo, nel gennaio 1985, i parlamentari – attraverso una risoluzione della Commissione politica – chiesero nuovamente di essere consultati *prima* della stipulazione del Trattato di adesione dei paesi della penisola iberica, in ordine a questioni quali il numero di rappresentanti portoghesi e spagnoli nel PE oppure la valutazione delle maggioranze nell’ambito del Consiglio in seguito all’ingresso dei due nuovi Stati membri¹³.

Per poter registrare un salto di qualità del ruolo del Parlamento europeo in questo specifico ambito bisognerà però attendere l’ampliamento all’Austria, alla Finlandia e alla Svezia nel 1995. Il trattato di Maastricht (recependo una novità introdotta dall’Atto Unico), stabiliva che ogni Stato europeo “può domandare di diventare membro dell’Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio che si pronuncia all’unanimità, previa consultazione della Commissione e previo parere

¹¹ Il testo della Dichiarazione di Stoccarda è stato consultato in F. LOY (a cura di), *L’iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell’unione europea*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 111-112.

¹² Cfr. la *Risoluzione sugli aspetti istituzionali dell’adesione della Grecia alla Comunità europea*, in *Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee* (d’ora in poi, GUCE), C 117/53, 12 maggio 1980.

¹³ Cfr. il relativo dibattito parlamentare sulla relazione *ivi*, n. 2-321 (seduta del 17 gennaio 1985).

conforme del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono". In questo modo, dopo la nascita dell'Unione Europea, il PE ha avuto la possibilità di esprimersi non soltanto sull'opportunità delle nuove adesioni ma anche sul contenuto del relativo trattato, dato che è stato interesse degli altri soggetti coinvolti informare il Parlamento, in modo da prevenire successive obiezioni.

In particolare, nell'ultimo allargamento, il Parlamento europeo – pur non essendo parte negoziale – ha cercato di impostare alcuni aspetti *politici* del processo di adesione. Ad esempio, prima del consiglio di Lussemburgo del dicembre 1997 il PE ha insistito affinché la strategia di ampliamento fosse quanto più possibile inclusiva al fine di evitare la percezione, da parte dei paesi candidati, di orientamenti "discriminatori". Inoltre, il Parlamento ha auspicato l'adozione di un approccio flessibile ai negoziati, in modo che questi potessero procedere al ritmo più appropriato per i vari paesi interessati¹⁴. Nelle sue conclusioni, il Consiglio ha affermato che "l'allargamento è un processo globale, inclusivo e evolutivo, che si svolgerà per fasi secondo i ritmi propri di ciascun paese candidato, in funzione del rispettivo grado di preparazione"¹⁵.

La segmentazione dell'allargamento è stata criticata dal Parlamento, oltre che da alcuni Stati membri¹⁶. In questa prospettiva va interpretato l'invito rivolto al Consiglio in vista del vertice di Helsinki del 10-11 dicembre 1999 di abbandonare l'"offensiva divisione" in due classi dei paesi candidati¹⁷. Infine, occorre almeno ricordare che l'assemblea di Strasburgo, nella *Risoluzione sull'ampliamento dell'Unione Europea*, approvata il 4 ottobre 2000, ha proposto che "le istituzioni dell'Unione, gli Stati membri e i paesi candidati con cui sono stati

¹⁴ Cfr. la *Risoluzione sulla comunicazione della Commissione Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia* e la *Risoluzione sulle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo*, entrambe disponibili nel sito Internet del Parlamento europeo.

¹⁵ Consiglio europeo di Lussemburgo, 12 e 13 dicembre 1997, *Conclusioni della Presidenza*.

¹⁶ S. GIUSTI, *Verso la grande Europa. I criteri per l'adesione*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 113.

¹⁷ Parlamento Europeo, *Risoluzione sulla preparazione della riunione del Consiglio europeo di Helsinki il 10 e 11 dicembre 1999*. Come è abbastanza noto, nel dicembre 1997 era stato deciso di avviare negoziati con l'Ungheria, la Polonia, l'Estonia, la Repubblica Ceca, la Slovenia e Cipro; al vertice di Helsinki del dicembre 1999 si decise poi di allargarli a Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania, Bulgaria e Malta.

avviati i negoziati facciano quanto in loro potere per assicurare che questo Parlamento possa esprimere parere conforme sui primi trattati di adesione anteriormente alle elezioni europee del 2004, affinché i paesi interessati abbiano la possibilità di partecipare a tale consultazione elettorale”.

A partire dall'ottobre 2000 il Parlamento ha tenuto un dibattito annuale sull'ampliamento, basato sulle relazioni predisposte dalla commissione per gli Affari esteri e sui pareri formulati dalle varie commissioni *ad hoc*. Nell'insieme si può sostenere che il PE ha sfruttato con discreta efficacia, nei limiti delle sue competenze, l'insieme di azioni e strumenti di cui dispone per partecipare al processo di allargamento (oltre alle varie commissioni interne, ricordiamo la cooperazione regolare con i Parlamenti nazionali dei paesi candidati, le commissioni parlamentari congiunte, e gli incontri tra il presidente del PE e i presidenti dei Parlamenti degli Stati candidati tenutisi due volte all'anno a partire dal 1995).

La relazione tra allargamenti e approfondimento, presa in esame in molte ricerche¹⁸, nel caso del PE mette in luce anche gli sforzi compiuti dall'assemblea per difendere o valorizzare il ruolo e le competenze delle altre istituzioni comunitarie (segnatamente la Commissione), al fine di evitare che i negoziati con i paesi candidati fossero monopolizzati dal Consiglio e guidati da una logica esclusivamente intergovernativa. Il Parlamento, nel primo e nel secondo ampliamento comunitario, ha rispettivamente difeso le competenze della Commissione e chiesto una valorizzazione del ruolo dell'“esecutivo” europeo. Nel 1961, infatti, sulla base di una interpretazione “rigida” del trattato di Roma, i governi francese e olandese avrebbero voluto escludere le istituzioni comunitarie dai negoziati veri e propri, attribuendo alla Commissione solamente il compito, sancito dall'art. 237, di emettere un parere sull'eventuale adesione¹⁹. La natura stessa dei negoziati, estremamente complessi²⁰, rese tuttavia opportuna la presenza degli esperti della Commissione. L'ipotesi di una

¹⁸ Vedi, per tutti, S. GUERRIERI, *Dalla Comunità a Sei all'Unione a Quindici. La costruzione europea tra allargamento e approfondimento*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa* cit., pp. 69-94.

¹⁹ P. LUDLOW, *Diplomacy with Different Rules: Learning to Negotiate in the EEC*, in M.T. BITSCH, W. LOTH e R. POIDEVIN (sous la direction de), *Institutions européennes et identités européennes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 243-244.

²⁰ Cfr. P. LUDLOW, *Dealing with Britain. The Six and the First Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 58.

emarginazione della Commissione nei negoziati per gli allargamenti è sempre stata criticata dai membri dell'assemblea europea, perché interpretata come il tentativo (attraverso i negoziati 'multilaterali' oppure la sovraesposizione del Consiglio) di conferire un significato puramente intergovernativo ai processi di ampliamento²¹.

Questa sorta di 'alleanza' tra Parlamento e Commissione si ripropose nell'aprile 1980, vale a dire nell'imminenza di un altro allargamento – quello, già richiamato, all'Europa mediterranea – allorché l'assemblea approvò una risoluzione sulle "relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione della comunità nella prospettiva del suo rinnovo". Vi si sosteneva la necessità che la Commissione svolgesse un ruolo non solo amministrativo e tecnico ma "eminentemente politico"; inoltre si chiedeva alla Commissione nominata dopo l'allargamento di concludere con il Parlamento un accordo interistituzionale "in base al quale siano concordate le modalità da seguire per realizzare l'impegno di consultare il Parlamento su ogni progetto preliminare di decisione della Commissione"²².

Il dialogo con la Commissione è divenuto diretto nel corso dell'allargamento ai PECO, a Cipro e a Malta. Alla collaborazione tra Commissione e Parlamento è stata data una base giuridica in virtù dell'Accordo quadro firmato nel luglio 2000 dai presidenti della due rispettive istituzioni (Romano Prodi e Nicole Fontaine). Il documento stabilisce l'obbligo per la Commissione di tenere il Parlamento europeo "pienamente informato sullo svolgimento dei negoziati sull'allargamento" in modo da consentirgli "di formulare le sue opinioni in tempo utile nell'ambito delle appropriate procedure parlamentari". Inoltre, "allorché il Parlamento europeo adotta una raccomandazione su tali questioni ai sensi dell'articolo 97 del suo regolamento e allorché la Commissione decide, per motivi importanti, di non poter sostenere tale raccomandazione, essa espone le proprie ragioni davanti al Parlamento europeo in seduta plenaria o durante la successiva riunione della commissione competente"²³.

²¹ Si rimanda, per tutti, all'intervento di Willy Birkelbach a nome del Gruppo socialista durante la seduta del 5 febbraio 1962, a quello di Henk Vredeling durante la seduta del PE in data 3 luglio 1968 e alla discussione parlamentare svoltasi il 26 novembre di questo stesso anno.

²² La Risoluzione è in GUCE, C 117/53, 12 maggio 1980.

²³ L'Accordo quadro tra le due istituzioni può essere consultato al sito Internet <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/it/200007/p000485.htm>.

In ultimo, e in estrema sintesi, una valutazione sull'orientamento generale del PE nei confronti dell'incremento degli Stati aderenti alla CEE/UE: a grandi linee esso ha sempre sostenuto le domande di adesione, in particolare sollecitando le istituzioni comunitarie a snellire i tempi – per così dire – nei casi, non infrequenti come sappiamo, in cui i negoziati si sono trascinati a lungo. Questo non significa che il PE abbia sottovalutato negli anni i diversi problemi suscitati dall'incremento del numero dei membri del 'club europeo', né (tanto meno) che abbia sposato acriticamente le posizioni dei paesi candidati nei negoziati con le istituzioni comunitarie.

Solo per limitarci ad alcuni casi, possiamo ricordare l'approvazione unanime della risoluzione presentata nel giugno 1962 dalla commissione agricoltura del PE, con la quale si respingeva la richiesta dei governi di Londra e Copenaghen affinché fossero approvate misure particolari per l'agricoltura britannica e danese, visto che "il n'y a pas lieu de supposer que, dans le domaine de l'agriculture nationale, le Royaume-Uni et le Danemark devront affronter des difficultés d'adaptation plus grandes que celles que les Etats membres éprouvent ou éprouveront en raison de l'adaptation de la politique agricole commune"²⁴; oppure la consapevolezza, più volte espressa dal PE, della serietà dei problemi posti – ancora nel campo della produzione agricola, o della pesca – dalle domande di adesione della Grecia, del Portogallo e della Spagna.

Su un piano diverso da quello economico e commerciale, possiamo ricordare le preoccupazioni manifestate dai parlamentari per alcuni effetti potenzialmente negativi che l'ingresso di nuovi membri poteva suscitare nei rapporti tra CEE/UE e paesi 'terzi'. Ciò è avvenuto ad esempio durante la discussione sull'adesione della Grecia e della Spagna, che all'epoca non avevano relazioni diplomatiche formali con Israele, mentre la domanda di adesione presentata dal governo di Atene sollevava timori per i possibili attriti che essa avrebbe potuto causare nei delicati rapporti tra la CEE e la Turchia²⁵.

Poche parole per concludere. Gli approcci interpretativi che valorizzano il ruolo delle istituzioni comunitarie, unitamente alle ricerche che hanno mostrato il processo di 'europeizzazione' dei parlamentari di Strasburgo (frutto della socializzazione ai temi europei, un passo

²⁴ Parlement européen, *Débats: compte rendu in extenso des séances*, Session 1962-1963, Séance du 26 juin 1962, p. 78.

²⁵ Cfr. il dibattito parlamentare svoltosi il 17 gennaio 1979 riprodotto in GUCE, n. 238, gennaio 1979, pp. 162 ss.

che per i deputati 'euroscettici' o 'tiepidi' è stato sovente preliminare all'elaborazione di un orientamento più favorevole al processo di integrazione²⁶), e quindi l'acquisizione non solo di una identità del PE, ma anche di un qualche grado di continuità dei suoi lavori, suggeriscono la fondatezza e la potenziale fecondità scientifica di studi storici che ricostruiscano l'attività dell'assemblea sovranazionale. In quest'ottica i processi di allargamento della CEE/UE, vuoi per il periodo di tempo particolarmente lungo in cui si sono dipanati (se commisurato ai 'tempi storici' dell'integrazione europea), vuoi per il dialogo con gli altri soggetti istituzionali a cui hanno costretto il PE, vuoi infine per le connesse implicazioni politico-istituzionali, rappresentano sicuramente una delle prospettive più interessanti per studiare l'evoluzione storica del Parlamento europeo.

²⁶ Un esempio di questi studi, riferito ai membri britannici del PE, è il libro di M. WESTLAKE, *Britain's Emerging Euro-Elite? The British in the European Parliament (1979-1992)*, Dartmouth, Aldershot, 1994.

LUCIANO TOSI*

TRA VOCAZIONE UNIVERSALE E DIMENSIONE NAZIONALE:
LE CHIESE CRISTIANE VERSO L'ALLARGAMENTO
E IL TRATTATO COSTITUZIONALE EUROPEO

L'interesse delle Chiese cristiane per l'unità europea si accrebbe dopo il 1989. Nel mondo cattolico era salito al soglio pontificio nel 1978 il polacco Karol Wojtyła, che aveva impresso una svolta rilevante alla riflessione e all'azione della Chiesa in tema di unità dell'Europa. Giovanni Paolo II si era ricollegato a Pio XII nel sottolineare le radici cristiane del continente, cui era necessario, a suo avviso, rifarsi sia per comprendere l'unità stessa dell'Europa, sia per garantire i valori della persona. Con spirito profetico, sin dall'inizio del suo pontificato, aveva messo l'accento sull'unità morale e spirituale dell'Europa, dall'Atlantico agli Urali, dal mare del Nord al Mediterraneo, e nel 1980 aveva proclamato i Santi Cirillo e Metodio copatroni di un'Europa espressione dell'unione di due tradizioni cristiane, quella occidentale e quella orientale (l'Europa "a due polmoni"). Il papa si era impegnato per superare la spaccatura della guerra fredda, per favorire la riunificazione anche politica ed economica del continente, una riunificazione che peraltro avrebbe dovuto rispettare e valorizzare le specificità culturali delle varie nazioni, il cui ruolo Giovanni Paolo II riaffermò sempre con forza nei suoi discorsi sull'Europa¹.

È superfluo sottolineare il ruolo avuto dal pontefice nella dissoluzione del blocco sovietico. Anche dopo questo avvenimento il papa non cessò il suo impegno per l'unità del continente e nel 1991 indisse il primo sinodo continentale, in cui il tema dell'unità politica dell'Europa non fu però oggetto di attenzioni speciali². L'unità europea rimase costantemente al centro della riflessione di Giovanni Paolo II, che

* Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali nell'Università degli Studi di Perugia.

¹ Cfr. P. CHENAUX, *Le Saint-Siège et la communauté européenne (1965-1990)*, in G. BARBERINI (a cura di), *La politica internazionale della Santa Sede (1965-1990)*, Napoli, ESI, 1992, pp. 62-63; A. MELLONI, "Immagini dell'Europa e sfide dell'Europa per la Chiesa. Uno sguardo storico al cattolicesimo", in *Concilium*, XL, 2004, 2, pp. 39-42.

² Cfr. *Il Regno*, 2, 1992, 1, e *ivi*, 1, 1992, 4.

continuò a sottolineare i ritardi al riguardo e la responsabilità del continente, quale “artefice di pace”, nei confronti del mondo, i suoi doveri di solidarietà, in particolare verso i paesi in via di sviluppo e quelli meno ricchi del continente stesso³.

La caduta del muro accese tra i cattolici entusiasmi e speranze per una rapida riunificazione dell'Europa, come testimonia, ad esempio, il titolo della XLI Settimana sociale dei cattolici italiani *I cattolici italiani e la nuova giovinezza dell'Europa*, svoltasi a Roma nel 1991⁴. Presto, però, l'attenzione verso la problematica unitaria tese a diminuire⁵, relegata in secondo piano da quella per una nuova evangelizzazione,⁶ e, mentre in Europa entravano di nuovo in scena i nazionalismi, si “proponeva un cattolicesimo in stato di mobilitazione permanente come terapia per un continente malato di secolarità”⁷. Gli improvvisi cambiamenti negli scenari nazionali e internazionali produssero anche nelle varie Chiese cristiane più di una incertezza nel discernere la via per costruire la pace, anche se ancora una volta uomini politici cattolici, come Helmut Kohl e Jacques Delors, diedero un importante contributo al rafforzamento dell'unità europea.

Quasi un decennio di guerre nei Balcani risvegliò tra cattolici e ortodossi antiche incomprensioni, sospetti e pregiudizi che non facilitarono l'impegno delle Chiese per l'unità dell'Europa. Inoltre la caduta del muro pose le Chiese orientali di fronte a tanti e nuovi problemi, dall'avanzare della secolarizzazione alla ricerca di un ruolo nelle società postcomuniste, dal rapporto con le altre Chiese europee al rinnovamento delle strutture, e si ingenerò in esse una sorta di paura per la riunificazione del continente che non è del tutto svanita. Da parte degli ortodossi si guarda ancora all'unificazione dell'Europa come a una incognita, su cui pesa soprattutto il pericolo dell'assimilazione

³ Cfr. M. SPEZZIBOTTIANI, *La questione europea nella prospettiva della Chiesa* in G. BORSA (a cura di), *Da cristiani, in Europa. Il futuro dell'Unione e il contributo dei cattolici*, Milano, in Dialogo, 2003, pp. 92, 95.

⁴ Roma, Ave, 1992; cfr. inoltre *L'impegno per l'unità europea*, Dichiarazione del Consiglio permanente della CEI, Milano, Edizioni Paoline, 1989.

⁵ Cfr. CH. DE MONTCLOS, *Le Saint-Siège et la construction de l'Europe* in J.B. D'ONORIO (ed.), *Le Vatican et la politique européenne*, Paris, Mame, 1994, pp. 96-99, e A. MELLONI, *op. cit.*, p. 42.

⁶ Cfr. R. LUNEAU (ed.), *La rêve de Compostelle. Vers la restauration d'une Europe chrétienne?*, Paris, Centurion, 1989.

⁷ A. MELLONI, *op. cit.*, p. 42.

dell'Oriente da parte dell'Occidente⁸ e si teme il proselitismo della Chiesa di Roma, mentre da parte cattolica c'è ancora troppa ignoranza circa i valori della cultura ortodossa.

A partire dal 1989 si avviò comunque un mutamento nelle posizioni delle Chiese protestanti e ortodosse verso l'unità europea. Nel maggio di quell'anno le varie Chiese cristiane del continente tennero a Basilea la prima grande riflessione comune sui destini della comunità internazionale e dell'Europa in particolare. Il documento finale, redatto al termine dell'incontro, rappresenta un primo esempio di concreta convergenza delle varie Chiese verso un impegno unitario a favore della pace e dell'unificazione dell'Europa. Il titolo quinto dello stesso è interamente dedicato alla realtà europea e alle prospettive dell'integrazione ed enuclea cinque punti di accordo – presentati come contenuti essenziali della “casa comune europea” – che vanno dal riconoscimento del principio di assoluta uguaglianza fra le persone e i popoli al riconoscimento dei valori di libertà, giustizia, tolleranza, solidarietà e partecipazione, dall'apertura verso religioni, culture e filosofie diverse da quelle maggioritarie alla libertà di circolazione e comunicazione e alla eliminazione della violenza. Il dialogo ecumenico entrò a far parte del processo costitutivo dell'Unione Europea in quanto fattore di conciliazione che permette alle Chiese di far sentire con maggiore incisività la loro voce sul piano sociale e politico. La realizzazione di un “nuovo ordine internazionale europeo” avrebbe dovuto basarsi su giustizia, pace e salvaguardia del creato, e grande importanza avrebbero dovuto avere in tale realizzazione i “valori comuni” mediati dalla tradizione cristiana nel confronto dialettico con il pluralismo contemporaneo⁹.

Si susseguirono da allora le aperture delle varie Chiese verso le istituzioni europee che continuano ancora oggi, in particolare all'interno degli organismi del dialogo ecumenico¹⁰, e accompagnano il

⁸ Cfr. V. POGGI, *La nuova Europa vista da Oriente*, in PRODI et al., *L'Europa crocevia. Memoria/cultura/responsabilità delle Chiese*, Roma, Studium, 1992, pp. 23-33, e G. VINCENT, J. P. WILLAIME (eds), *Religions et transformations de l'Europe*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 1993.

⁹ Cfr. G.P. CALIARI, *Le Chiese Cristiane e l'integrazione europea*, in S. FONTANA et al., *Il futuro dell'Europa: le sue radici cristiane*, Venezia, Marsilio, 1996, pp. 50-53.

¹⁰ Cfr. J. FISHER, *Le Chiese e l'Europa di fronte al terzo millennio. Da Basilea a Graz, i progressi dell'ecumenismo in Europa*, in A. CANAVERO, J. D. DURAND (a cura di), *Il fattore religioso nell'integrazione europea*, Milano, Unicopli, 1999, pp. 177-188. Numerosi e positivi furono i riferimenti all'unità europea alla XII Assemblea della KEK, svoltasi a Trondheim (Norvegia) nel giugno-luglio 2003; cfr. F. STRAZZARI, “Una testimonianza comune”, in *Il Regno*, XLVIII, 2003, 14, pp. 443-446.

processo di allargamento dell'Unione. Nel 2001 con le *Linee guida per la crescita della collaborazione tra le Chiese d'Europa*, fissate nella *Charta oecumenica*, il Consiglio delle Conferenze episcopali d'Europa (CCEE) e la Conferenza delle Chiese europee (KEK) assunsero 26 "impegni" ecumenici che le singole Chiese e Conferenze episcopali furono chiamate a far proprie e tra le quali primeggia l'impegno "come Chiese alla riconciliazione dei popoli e delle culture". Gli obiettivi del processo conciliare ecumenico, finalizzati alla giustizia, alla pace e alla salvaguardia del creato, vengono ripresi e applicati all'Europa ("Le Chiese promuovono un'unificazione del continente europeo"), pur nella consapevolezza che "occorre nel contempo evitare ogni forma di eurocentrismo e rafforzare la responsabilità dell'Europa nei confronti dell'intera umanità"¹¹.

Nell'ottobre 1999 nel mondo cattolico si ebbe il secondo sinodo sull'Europa con il titolo "Gesù Cristo vivente nella sua Chiesa sorgente di speranza per l'Europa". Il tema dell'unificazione politica del continente fu oggetto di grande attenzione e il sinodo, pur nella consapevolezza delle difficoltà allora esistenti, auspicò sia un rafforzamento dell'integrazione, sia l'allargamento a Est dell'Unione¹². Tuttavia, sul problema del nazionalismo non si andò oltre le posizioni di Pio XI, così come sulle responsabilità dell'Europa verso il Terzo Mondo non ci si discostò molto dalle tradizionali posizioni della S. Sede¹³. Quasi quattro anni dopo, il 28 giugno 2003, Giovanni Paolo II firmò l'esortazione apostolica postsinodale *Ecclesia in Europa*, che aggiornò le dichiarazioni del sinodo del 1999. In essa il pontefice, mentre ribadisce più volte l'esigenza di mettere alla base della costruzione europea i valori cristiani, si sofferma con numerosi e positivi riferimenti sull'unità politica dell'Europa e sulle sue istituzioni sollecitate a svolgere un'azione di pace e solidarietà nel mondo¹⁴. "L'Europa – scrive il papa – deve costruire un modello nuovo di unità nella diversità, comunità di nazioni riconciliate aperta agli altri continenti e coinvolta nell'attuale processo di globalizzazione".

¹¹ N. 7 della *Charta oecumenica*, in *Il Regno*, 9, 2001, 316, p. 215.

¹² Cfr. M. SPEZZIBOTTIANI, *op. cit.*, pp. 96-98.

¹³ Cfr. L. PREZZI, "La macchina e il sogno", in *Il Regno*, XLIV, 1999, 20, pp. 657-660.

¹⁴ Testo in *Il Regno*, XLVIII, 2003, 15, pp. 457-482, in particolare pp. 478-481; cfr. inoltre L. PREZZI, "Cristianesimo e identità europea", *ivi*, XLVIII, 2003, 14, pp. 434-435.

Dalla fine del 2001, con l'annuncio dell'inizio dei lavori della Convenzione per dare una costituzione all'Unione e con l'approssimarsi dell'allargamento, l'attenzione delle varie Chiese per le problematiche europee aumentò ancora. Si moltiplicarono a tutti i livelli, specie nel mondo cattolico – S. Sede, conferenze episcopali, diocesi, movimenti ecc. – e in quello ortodosso, i convegni, i dibattiti, gli articoli sulla stampa e le prese di posizione sull'Europa. Le Chiese nazionali apparvero più interessate agli esiti all'interno dei singoli Stati della progressiva integrazione e dell'ampliamento dell'Unione, a governare i cambiamenti culturali, a far fronte alla dilagante secolarizzazione, a contrastare un'integrazione solo economica e tecnologica, a favorire l'accoglienza degli emigranti e la tutela della famiglia, a salvaguardare i propri spazi di azione e il principio di sussidiarietà¹⁵. A livello di dialogo tra le Chiese molte iniziative furono volte a rivendicare il ruolo della religione e delle stesse Chiese nella costruzione della nuova Europa¹⁶.

Ci si impegnò perché i valori della fede non venissero dimenticati

¹⁵ Si vedano, ad esempio, Servizio nazionale per il progetto culturale della Conferenza episcopale italiana, *L'Europa sfida e problema per i cattolici*, II forum del Progetto culturale (Roma, 4-5 dicembre 1998), Bologna, Edb, 2000; il documento del Segretariato della COMECE del 16 marzo 2004, "Una strategia per la famiglia dell'Unione Europea. Incoraggiare l'Unione a fare della famiglia una priorità", in *Il Regno*, XLIX, 2004, 948/11, pp. 370-378; L. LEUZZI, C. MIRABELLI (a cura di), *Verso una Costituzione europea*, Lugro di Cosenza, Marco Editore, 2003, Atti del convegno europeo di studio (Roma 20-23 giugno 2002) organizzato dall'Ufficio per la pastorale universitaria del Vicariato di Roma in collaborazione con la Federazione delle Università cattoliche d'Europa, la COMECE e il Servizio nazionale per il progetto culturale della CEI. Al tema *Confessioni cristiane e religioni monoteistiche per una nuova cittadinanza europea* è stato dedicato l'XI forum europeo dell'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche svoltosi a Carini (Pa) tra il 14 e il 18 aprile 2004. Per le prese di posizione: dell'episcopato della Slovacchia VESCOVI SLOVACCHI, *L'integrazione europea*, in *Il Regno*, XLVIII, 2003, 7, pp. 236-247, dell'episcopato della Polonia, *ivi*, XLVII, 2002, 11, p. 374, e della Conferenza interortodossa europea, *ivi*, XLVIII, 2003, 12, p. 416. Per altre prese di posizione ecclesiali cfr. M. FAGIOLI, "Documenti online su Chiese e religioni nell'Unione Europea", in *Concilium*, XL, 2004, 2, pp. 177-183. Secondo un autorevole commentatore, "Le Chiese cattoliche nazionali – nonostante il magistero pontificio –, in buona compagnia con le altre Confessioni cristiane, sembrano concentrate sul loro *proprium*. Incapaci di sviluppare una visione spirituale comune, appaiono in ritardo rispetto alla velocità con cui il processo di unificazione e secolarizzazione si sta sviluppando"; P. CONSORTI, "Le Chiese e l'unificazione europea", in *Aggiornamenti sociali*, 2000, 5, ristampato in G. BORSA (a cura di), *Da cristiani cit.*, p. 80.

¹⁶ Cfr. G. MOCELLIN, D. SALA, "Proposte alla Convenzione", in *Il Regno*, XLVII, 2002, 18, pp. 591-593.

nel Trattato costituzionale, per avere la garanzia del rispetto da parte dell'UE della libertà religiosa in tutte le sue dimensioni, per il riconoscimento della specifica identità delle Chiese e delle Comunità religiose, per la prefigurazione di un "dialogo strutturato" tra queste e l'Unione (avviato nel 1990) e, infine, per il rispetto da parte della stessa Unione dello *status* delle varie Chiese, così come codificato nelle leggi nazionali degli Stati membri¹⁷. Queste aspettative si tradussero in una serie di richieste fatte pervenire nel settembre 2002 dalla KEK e dalla Commissione degli episcopati della Comunità europea (COMECE) al Presidente della Convenzione europea, Valéry Giscard d'Estaing. Tra il 2003-2004, approssimandosi il varo del Trattato costituzionale, si moltiplicarono le discussioni e gli appelli di protestanti, ortodossi e, soprattutto, di cattolici per l'inclusione nel preambolo del Trattato stesso di un richiamo alle radici cristiane dell'Europa, sollecitazioni che, come è noto, non furono accolte¹⁸, ma che testimoniano i problemi nuovi posti alle Chiese dalla nuova fase del processo di integrazione europea¹⁹.

Di particolare rilievo – specie ai fini del presente studio – appaiono due documenti elaborati dalla COMECE in questo torno di tempo. Il primo, apparso nel dicembre 2002, alla vigilia del Consiglio europeo di Copenaghen, era particolarmente attento alle problematiche economiche e sociali connesse all'allargamento, mentre il secondo, *Apriamo i nostri cuori. La responsabilità dei cattolici e il progetto dell'Unione Europea*, sottolineava maggiormente la dimensione della pace e dello sviluppo ed era destinato a fornire materia di dibattito, in vista della sua approvazione definitiva, al congresso teologico della stessa COMECE in programma a Santiago de Compostela per l'aprile 2004²⁰. Alla forte attenzione manifestata per le istituzioni europee si

¹⁷ Cfr. P. CONSORTI, *op. cit.*, pp. 81, 83-86.

¹⁸ Il 19 giugno 2004, all'indomani dell'approvazione del Trattato a Bruxelles, il portavoce della S. Sede esprime "rammarico per l'opposizione di alcuni governi (leggasi: Francia, Belgio, Finlandia e Svezia) al riconoscimento esplicito delle radici cristiane dell'Europa" e "gratitudine" ai governi favorevoli (leggasi: Polonia, Italia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Malta, Lituania e Portogallo). Esprime anche soddisfazione per la nuova e importante tappa nel processo di integrazione europea e per "la disposizione che salvaguarda lo *status* delle confessioni religiose negli Stati membri e impegna l'Unione a mantenere con esse un dialogo aperto, trasparente e regolare"; *Il Regno*, XLIX, 2004, 14, p. 493.

¹⁹ Cfr. A. MELLONI, *op. cit.*, pp. 44-47.

²⁰ Cfr. *Il Regno*, XLVIII, 2003, 17, pp. 567-576.

accompagna un sentito compiacimento per l'allargamento, anche se non si sottovalutano i problemi posti ai vari paesi dall'allargamento stesso. Si richiama la dichiarazione Schuman sui fini di pace e solidarietà dell'unità dell'Europa, sul metodo della cooperazione tra gli Stati basato sulla libertà e l'autodeterminazione e da estendere a livello mondiale. Si esorta a valorizzare il principio dell'unità nella diversità e, mentre si mette in rilievo la straordinaria opportunità che l'unità europea offre al dialogo ecumenico, si sottolinea come educare all'Europa significhi anche educare a essere cittadini del mondo in vista di una unità da realizzare su scala planetaria.

A Santiago, nell'aprile 2004, alla vigilia dell'allargamento del 1° maggio, si svolse una serie di eventi, tra cui un convegno su "L'Unione Europea: speranza e responsabilità" e la prima assemblea plenaria della COMECE allargata alle Conferenze episcopali dei paesi nuovi membri, nel corso della quale fu redatto il documento *La solidarietà è l'anima dell'Unione Europea*²¹. Si tratta di un testo che mira quasi a fornire le linee di comportamento alla nuova Europa allargata, suggerendo di porre alla base della sua azione la solidarietà nel senso più ampio del termine, quale discende dalla normativa europea e dalla dottrina sociale della Chiesa. Si sofferma in modo particolare sull'esigenza di solidarietà tra i paesi più ricchi dell'Unione, i nuovi membri e le aree più povere del mondo. E il documento, mentre ricorda che l'ispirazione originaria dell'Unione è stata quella di assicurare la pace attraverso la cooperazione basata sulla solidarietà e "di stabilire un ordine legale ed economico che promuovesse la pace", afferma che "essere al servizio della solidarietà è l'eredità più importante che l'Europa deve a se stessa e al mondo. La solidarietà esercitata nell'Unione e oltre i suoi confini è l'anima dell'Unione Europea".

In questa prospettiva si collocò il primo simposio organizzato a Roma tra il 10 e il 13 novembre 2004 dal CCEE e dal Simposio delle Conferenze episcopali dell'Africa e del Madagascar (SCEAM) su "Comunione e solidarietà tra l'Africa e l'Europa", cui parteciparono un centinaio tra vescovi europei e africani. Il simposio, dedicato a individuare forme di collaborazione – non solo economica – fra le Chiese dei due continenti, si pose l'obiettivo di ridare slancio a un'Europa secolarizzata e disinteressata al processo di unificazione attraverso un "grande progetto" di solidarietà verso l'Africa. In questo modo si

²¹ Cfr. *ivi*, XLIX, 2004, 9, pp. 294-298.

mirava a introdurre correttivi al processo di globalizzazione che sta emarginando il continente africano sia economicamente sia culturalmente e a valorizzarne le risorse²².

Il ruolo delle Chiese nel costruire la pace attraverso il processo di integrazione europea appare dunque ancora importante, specie se all'integrazione economica si accompagnerà quella delle menti e dei cuori. A quest'ultima le Chiese possono dare un contributo determinante ove sapranno sviluppare un serio dialogo ecumenico tra le due grandi tradizioni religiose europee e sapranno guardare al processo di integrazione come a un processo non di assimilazione ma di reciproca accettazione fra identità diverse sempre rinnovantesi e come a uno strumento insostituibile per l'affermarsi della pace²³.

I secolari rapporti con le singole realtà statuali ancora frenano l'apertura all'Europa delle varie confessioni cristiane e si tende d'altra parte a dare quasi per scontata l'integrazione europea, quasi che la nascita dell'Europa a 25 e il Trattato costituzionale siano dei traguardi e non momenti – pur importanti – di un più ampio progetto che mira all'unità politica del continente.

Oggi l'impegno per la costruzione unitaria come mezzo per costruire la pace in Europa e nel mondo è più che mai attuale. Il traguardo degli Stati Uniti d'Europa è ancora lontano e le istituzioni europee sono ancora fragili e prigioniere di logiche nazionaliste. La costruzione unitaria procede lentamente mentre, specie a partire dall'11 settembre 2001, hanno avuto una drammatica accelerazione le spinte disgregatrici a livello mondiale con profondi riflessi anche in Europa. Per costruire la pace e la solidarietà internazionale, uniche vie possibili al progresso dell'umanità, l'unità europea appare una tappa ineludibile e uno strumento indispensabile. Merita dunque un rinnovato impegno delle Chiese.

La storia dell'Europa provoca ancora i cristiani e li richiama alle loro responsabilità nella formazione delle coscienze, specie giovanili, e nel dare un orizzonte concreto e teologicamente fondato alla apparente dicotomia tra la dimensione nazionale, a cui richiama la storia, e quella universale, a cui ispira la fede.

²² Cfr. *ivi*, XLIX, 2004, 21, pp. 709-715.

²³ Al riguardo cfr. G. DIANIN (a cura di), *L'Europa e le religioni. Identità religiosa e progetto di Costituzione europea*, Padova, Edizioni Messaggero, 2003.

ANTONIO CANTARO*

*L'ALLARGAMENTO DELLO SPAZIO GIURIDICO
ED ECONOMICO: OSSERVAZIONI PRELIMINARI*

SOMMARIO

1. *Il 'ritorno all'Europa': un evento costituzionale mancato?* 2. *Le vulgate dominanti:* a) *La rappresentazione allarmistica;* b) *La rappresentazione buonista.* 3. *Una rappresentazione realista.* 4. *Le sfide reali:* a) *La sfida politica;* b) *La sfida istituzionale;* c) *La sfida giuridico-costituzionale.* 5. *Per un'Europa europea.*

1. Il 'ritorno all'Europa': un evento costituzionale mancato?

L'attenzione della Comunità Europea e dell'Unione Europea verso gli Stati europei che non prendono parte al processo di integrazione è parte del suo stesso DNA. Risale fino ai tempi della 'piccola Europa'. Ne è esemplare testimonianza il preambolo del trattato della CE, che nella sua ultima versione¹, assai significativamente, recita:

Risoluti a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e delle libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo.

Questa esortazione retorica e metapolitica è anche – come sappiamo – storia politica reale e concreta realtà costituzionale. Nel 1973 sono stati ammessi al *club* europeo Regno Unito, Irlanda e Danimarca. Nel 1981 la Grecia. Nel 1986 Portogallo e Spagna. Nel 1995 Svezia, Finlandia e Austria. Il 1° maggio 2004 si sono aggiunti Malta, Cipro, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Estonia, Lettonia e Lituania. Sono aperti i negoziati di accesso per Romania e

* Professore straordinario di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

¹ Trattato che istituisce la CE (versione consolidata), in Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, C 325, 24.12.2002.

Bulgaria² e sono state presentate le domande di accesso di Turchia³ e Croazia⁴.

Storia politica reale, ma anche concreta realtà costituzionale. I Trattati dell'Unione e il Trattato costituzionale dispongono che ogni Stato europeo che rispetti i valori dell'Unione può domandare di diventare membro.

Il dato storico e il dato costituzionale suggeriscono, con tutta evidenza, che tanto la decisione di chiedere di aderire all'Unione quanto la decisione di accogliere tale richiesta sono prettamente politiche. La storia, la geografia, la cultura c'entrano sino ad un certo punto. Forse la cultura della Russia è meno europea di quella della Turchia, paese candidato ad aderire all'Unione? E che dire dell'ipotesi riproposta, qualche tempo fa, da un autorevole leader politico italiano, di far aderire all'Unione Israele e l'Autorità palestinese?

L'allargamento è una decisione politica, di opportunità politica e che diventa via via più politica, a mano a mano che aumenta il grado di eterogeneità economica, sociale e istituzionale dei paesi candidati ad accedere all'Unione. L'allargamento è una politica, una delle più rilevanti politiche della Comunità e dell'Unione. La politica dell'allargamento, appunto.

Per le sorti del processo di integrazione e per il destino dell'Europa, l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale rappresenta, in realtà, qualcosa di ancora più significativo. Si tratta, in via di principio, della sfida storica e politica più difficile e impegnativa dai tempi dell'introduzione dell'euro e della nascita dell'Unione.

La potenziale rilevanza storico-costituzionale dell'evento non è sfuggita a Joseph Weiler:

la decisione sull'allargamento – ha sottolineato l'autorevole giurista – è stata l'unica e la più rilevante decisione costituzionale adottata negli ultimi dieci anni e probabilmente anche di più. Nel bene e nel male, il cambiamento del numero degli Stati membri, nell'ampiezza della popolazione, nella sua geografia e topografia, e la sua miscela culturale e politica si realizzano in una scala di magnitudine tale da rendere la nuova Europa

² Il 25 aprile 2005 la Romania e la Bulgaria hanno firmato il Trattato di adesione all'Unione Europea.

³ Il Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2004 ha deciso che l'Unione Europea avvii i negoziati di adesione con la Turchia il 3 ottobre 2005.

⁴ La Croazia è paese candidato dal giugno 2004.

una comunità politica, molto diversa, *indipendentemente*, dalla struttura costituzionale che verrà adottata⁵.

Weiler coglie, indubbiamente, nel segno. L'allargamento a Est è allo stesso tempo la conseguenza e la sanzione della fine di un'epoca (il secondo dopoguerra) e, quindi, di una certa idea di Europa: *la fine dell'Europa occidentale* (l'Europa euro-atlantica nata con la guerra fredda) come l'unica Europa possibile⁶. *Un evento* nel senso forte del termine. Una novità storica e costituzionale che la parola e la nozione di allargamento non sono in grado di contenere.

È vero, infatti, che, in una visione di lungo periodo, l'Oriente europeo fa parte della storia del vecchio Continente. È vero che forzata è stata nel XX secolo la divisione tra le due dimensioni di Europa (Oriente ed Occidente). Ma proprio a ragione del fatto che questa volta si trattava (e si tratta) di unificare due dimensioni di Europa che in un secolo intenso, drammatico e cruciale si sono (ulteriormente) separate economicamente, politicamente e socialmente, questo allargamento è qualcosa di assai diverso da quelli che l'hanno preceduto.

Il paradigma dell'allargamento (inteso come ampliamento dello spazio giuridico ed economico) ha, tutto sommato, ben funzionato fino a quando si è trattato di integrare paesi caratterizzati da una relativa omogeneità politico-economica e unificati da una comune appartenenza geopolitica (Europa euro-atlantica). Sino a quando, insomma, si è trattato di includere nel blocco occidentale altri paesi occidentali, magari per accelerarne la modernizzazione se in posizioni di relativa arretratezza (è stato il caso, ad esempio, della Grecia, della Spagna, del Portogallo).

Altra cosa è un 'ritorno all'Europa'. Tanto per i paesi dell'Europa orientale, alle prese con un mutamento di regime economico-sociale (la 'transizione') che è processo assai più profondo e complesso di una 'semplice' modernizzazione. Quanto per i paesi dell'Unione, alle prese con un radicale ripensamento della loro recente, ma consolidata, identità geopolitica e geostorica (Europa occidentale) che è processo anch'esso assai più profondo e complesso di una 'semplice' espansione dello spazio giuridico ed economico.

⁵ J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 617.

⁶ Su questo rinvio ad A. CANTARO, "Costituzione europea e «partito americano»", in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2003, pp. 61-79; ID., *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003.

Tuttavia, tanto i paesi dell'Europa centro-orientale quanto i paesi dell'Europa occidentale hanno sin qui fortemente sottovalutato e ridimensionato la straordinaria portata storica del 'ritorno all'Europa'. L'adesione all'Unione è stata interpretata dai primi essenzialmente come uno strumento per essere ammessi al club dei paesi occidentali, come una condizione per raggiungere il più rapidamente possibile la prosperità economica e la sicurezza. L'immaginario dei secondi ha prevalentemente rappresentato l'allargamento come un'ulteriore tappa di espansione dello spazio giuridico ed economico.

La stessa scelta di dar vita a una Costituzione europea, originariamente collegata al progetto dell'unificazione continentale e agli inediti problemi che questo processo comporta, ha via via smarrito la sua portata costitutiva di una nuova comunità storico-politica. Come testimoniano tanto il permanere di un vecchio lessico (l'Unione, l'allargamento...), quanto il disincanto e il distacco dell'opinione pubblica, occidentale e orientale, di fronte al nuovo Trattato di Roma e all'ingresso dei nuovi 'soci'.

In questo quadro non desta meraviglia che circolino tra gli addetti ai lavori e tra i media rappresentazioni assai strumentali ed emotive dell'allargamento, delle sue implicazioni politico-sociali e politico-istituzionali. Da una parte una rappresentazione allarmista e catastrofica (par. 2a). Dall'altra una rappresentazione buonista e ottimista (par. 2b). Due declinazioni opposte e contrapposte. Entrambe frutto di una superficiale rappresentazione delle sfide reali di questo allargamento (par. 3) e, più in generale, delle sfide autentiche di questa tappa del processo di integrazione (par. 4).

2. *Le vulgate dominanti*

a) *La rappresentazione allarmistica*

La prima rappresentazione dell'allargamento è, come si è detto, una rappresentazione allarmistica e catastrofica. Il 1° maggio 2004 vissuto come 'l'ora x' a partire dalla quale saremmo stati invasi da lavoratori immigrati e il 'nostro' benessere – il benessere dei 15 – sarebbe stato travolto dal *dumping* sociale ed economico delle *new entry* e da nuovi e inediti costi finanziari (in termini di accresciuti oneri per il bilancio comunitario).

Secondo questa rappresentazione, l'allargamento a Est, rimuovendo

le barriere tariffarie e quantitative poste a protezione dell'Europa dei quindici e i vincoli di movimento delle persone e dei capitali, provocherebbe:

a) una perdita di competitività delle imprese europee sui mercati internazionali; b) un aumento dei flussi migratori dai 'nuovi' paesi caratterizzati da alti tassi di disoccupazione e da livelli di salari più bassi di quelli della 'vecchia' Europa (con il conseguente spiazzamento dell'occupazione autoctona da parte degli immigrati⁷); c) un'inevitabile riduzione del PIL medio *pro capite*⁸.

Si tratta di previsioni che nel loro complesso appaiono largamente infondate e, comunque, eccessivamente dramatizzate. È dal tempo della caduta del muro di Berlino – e comunque da quando questi paesi hanno riformato e liberalizzato i loro sistemi economici e giuridici – che beni e capitali si muovono senza restrizione e che le frontiere, anche per l'immigrazione, sono assai meno impenetrabili di un tempo.

D'altra parte, nel corso delle lunghe trattative di adesione alcuni paesi membri, soprattutto quelli che geograficamente sono più vicini ai 'nuovi', come ad esempio l'Austria, hanno posto ulteriori specifiche condizioni per l'ammissione anche in materia di immigrazione e di criminalità, convertendo alcuni specifici interessi politici in veri e propri criteri di adesione. Al contrario, altri Stati membri esercitano vere e proprie pressioni per accelerare il processo di adesione di alcuni paesi 'preferiti' per ragioni geografiche, culturali e, soprattutto, economiche. È stato il caso della Germania con la Polonia e, come è noto, della Francia, della Germania e della Gran Bretagna con la Turchia⁹.

⁷ F. SDOGATI, *Crescita, competitività, occupazione in un allargamento inevitabile*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 311-314.

⁸ Questo perché i dieci 'nuovi' paesi hanno livelli di reddito e di benessere assai inferiori alla media comunitaria (G. VIESTI, "Politiche di coesione per l'Europa", in *Il Mulino*, 2003, n. 6). Persino gli scenari di convergenza più ottimistici prevedono per alcuni dei nuovi membri, tra l'altro quelli più densamente popolati, dai trentacinque ai quarantacinque anni per avvicinare i livelli di reddito procapite di Grecia, Spagna e Portogallo (T. BOERI, T. CLORICELLI, *Europa: più grande o più unita?*, Bologna, Il Mulino, 2003).

⁹ F. FENUCCIO, "L'allargamento dell'Unione europea: i requisiti politici, giuridici ed economici", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, n. 4, p. 152. In merito all'adesione della Turchia, le "posizioni" degli Stati membri si sono oggi in parte modificate: se il Primo ministro britannico Tony Blair è stato il grande regista e Gerhard Schröder l'aiuto regista dell'accordo raggiunto il 17 dicembre 2004 a Bruxelles, Jac-

Per ciò che concerne la crescita economica va ricordato come, immediatamente dopo l'introduzione dell'euro, le economie europee abbiano registrato una grande espansione, realizzando un aumento del PIL del 3,6 per cento nel 2000¹⁰ per effetto della sua svalutazione nei confronti del dollaro. Ma va anche ricordato che dall'inizio del 2002 l'economia europea è venuta sistematicamente peggiorando, tanto che la zona euro ha chiuso il 2003 con una crescita media dello 0,4 per cento. Al contrario, la crescita del PIL dei 'nuovi' Stati membri (grazie anche alla strategia dell'allargamento/integrazione dell'Unione che prevede, oltre al progressivo smantellamento delle barriere commerciali esistenti, anche il supporto alla struttura produttiva delle economie in transizione) è da anni sistematicamente più alta di quella dei 'vecchi': nei paesi dell'Europa centrale la crescita oscilla tra il 2 e il 4 per cento, mentre in Lettonia, Lituania ed Estonia la media degli ultimi anni è intorno al 6 per cento¹¹; l'inflazione è sotto controllo – anzi in riduzione, a eccezione della sola Slovacchia – e il reddito *pro capite* continua a crescere a tassi elevati¹².

b) La rappresentazione buonista

La seconda e contrapposta rappresentazione dell'allargamento è, per così dire, una rappresentazione buonista e assai edulcorata. Dall'allargamento – si dice – deriveranno solo benefici economici commerciali e sociali per i Quindici e per i Dieci: crescita degli scambi commerciali, del prodotto interno lordo, diffusione del modello sociale europeo e dei valori giuridici dell'Europa occidentale all'Europa orientale. Alcuni dati sui quali si basano queste ottimistiche previsioni appaiono incontrovertibili. Ma in un eccesso di retorica si dimenticano

ques Chirac è stato considerato, invece, il 'grande frenatore' con la sua proposta di una *partnership* privilegiata come alternativa all'ingresso di Ankara. Fino all'ultimo la Francia ha chiesto a Recep Tayyip Erdogan di riconoscere il genocidio armeno del 1915 e, anche dopo la firma dell'accordo, Chirac ha precisato che "il potere di veto della Francia rimane intatto. Apertura delle trattative non vuol dire accordo" (*Il Manifesto*, 18 dicembre 2004).

¹⁰ Rapporto CISS, *Transazione economica e processi sociali nei paesi entranti*, CNEL, Roma 23 aprile 2004, p. 7.

¹¹ *Ivi*, p. 8.

¹² F. SDOGATI, *Stagnazione e allargamento*, in G. VACCA (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, 2004.

altre implicazioni, assai meno positive, che vanno anch'esse messe nel bilancio economico, politico e sociale dell'allargamento.

Una delle conseguenze dell'allargamento è, certamente, l'espansione del mercato unico, che passerà dagli attuali 379 a circa 450 milioni di consumatori e che, con l'ingresso della Romania e Bulgaria, supererà i 480 milioni di abitanti. Ne deriveranno vantaggi evidenti per i consumatori. Sia in termini di estensione della gamma delle merci e dei servizi che possono entrare nel loro paniere; sia perché tali merci prodotte nei paesi candidati verranno poste sul mercato interno a prezzi minori (grazie soprattutto ai bassi costi della forza lavoro) di quelli applicati alle condizioni di pre-adesione. È ragionevole, altresì, ipotizzare che con un mercato così ampio anche la posizione dell'Unione sulla scena internazionale si rafforzerà. Dal punto di vista demografico e commerciale, l'Unione Europea costituirà l'aggregazione più importante a livello planetario, superando anche il NAFTA – l'area di libero scambio formata dagli Stati Uniti, dal Canada e dal Messico – che conta una popolazione complessiva di 415 milioni¹³.

Questa rappresentazione sembra, tuttavia, dimenticare che la maggior parte dei benefici effetti economici si sono già realizzati nel corso degli anni Novanta. Gli scambi commerciali tra i 'nuovi' Stati membri e i 'vecchi' sono ormai ai livelli – due terzi – degli scambi extracomunitari. E discorso in parte analogo vale per gli investimenti; mentre è assolutamente improbabile che per effetto dell'allargamento ci sarà una crescita significativa del prodotto interno lordo dei Venticinque.

Nonostante le potenzialità positive attribuite all'ingresso nell'euro dei nuovi paesi, sono le stesse istituzioni internazionali a porre in evidenza come la transizione implichi l'adozione di un insieme stringente di regole che può risultare di ostacolo alla crescita e alla necessità di colmare il profondo divario economico di questi paesi rispetto all'Unione.

Il Fondo monetario sottolinea che i tassi d'inflazione tendono a elevarsi in presenza di una crescita accelerata com'è indispensabile in questi paesi. E che il disavanzo fiscale può essere condizionato dall'esigenza di una più intensa politica di investimenti infrastrutturali e dalla partecipazione finanziaria all'utilizzo dei fondi strutturali della Comunità. Inoltre, la flessibilità del cambio può essere una leva per un più favorevole equilibrio della politica commerciale. Tutti fattori

¹³ Rapporto CISS, *Transazione economica*, cit., p. 3.

che contrastano con la rigidità delle regole previste dalla partecipazione all'euro¹⁴.

È, poi, alquanto improbabile che i Dieci 'modificheranno' in profondità i propri sistemi giuridici, e in particolare i sistemi di protezione sociale, avvicinandoli a quelli dell'Europa comunitaria.

3. Una rappresentazione realista

Tanto la rappresentazione allarmistica quanto quella buonista, enfatizzando l'una le minacce, l'altra i benefici, occultano i problemi reali dell'allargamento dello spazio giuridico ed economico a Est e le risposte politiche e istituzionali necessarie per far fronte a queste sfide e a questi problemi.

Una rappresentazione realista dell'allargamento dovrebbe misurarsi con il fatto che questo è un allargamento che mette in campo problemi assai diversi da quelli del passato. Sia dal punto di vista quantitativo che dal punto di vista qualitativo; sia dal punto di vista economico che da quello giuridico; sia dal punto di vista sociale che dal punto di vista politico.

Molti di questi problemi sono stati variamente richiamati e discussi anche nel corso di queste due giornate. Mi limito, qui, a sottolineare alcune di quelle che a me sembrano le sfide politiche, istituzionali e giuridico-costituzionali più autentiche e durature e che, se non governate, rischiano di fare di questo passaggio del processo di integrazione (di questo allargamento) non un'occasione di approfondimento del processo di integrazione, ma di un suo arretramento, impoverimento, scadimento.

4. Le sfide reali

a) La sfida politica

Inizierò da quella che è la sfida politica, perché sono persuaso che è a partire dalla comprensione di questa che è possibile rappresentare e governare in modo corretto e realistico le sfide istituzionali e giuridico-costituzionali che questo allargamento pone.

¹⁴ *Ivi*, p. 16.

La posta in gioco politica – altamente politica – che sta dietro all'allargamento è quella della globalizzazione, della forma che deve prendere il processo di globalizzazione. Siamo oggi di fronte a uno scontro senza precedenti su quale debba essere il centro dello sviluppo mondiale e su quali debbano essere, di conseguenza, le aree marginali del processo di globalizzazione. La tendenza 'naturale' è quella preconizzata da Braudel. Un declino del Mediterraneo a vantaggio dei paesi che si affacciano sulle sponde del Pacifico e dei loro retroterra continentali: gli Stati Uniti e il Giappone (come oggi li conosciamo) e la Cina e l'India del XXI secolo.

È chiaro che in questo contesto l'unità politica, economica, giuridica e sociale dell'Europa è stata sinora vista con sospetto dagli Stati Uniti. La costruzione di una soggettività politica a dimensione continentale prefigura un'idea diversa e pluralistica della globalizzazione, un mondo multipolare. Ora è del tutto evidente che il multilateralismo non è la strategia prescelta dagli Stati Uniti per governare il mondo dopo la fine del bipolarismo. Dall'11 settembre l'unilateralismo da opzione empirica della politica estera americana è diventato un imperativo cogente¹⁵.

Nell'ottica statunitense l'allargamento va bene se fa emergere due Europe: una 'vecchia Europa' ridotta all'asse franco-tedesco e una 'nuova Europa', un'Europa americana, avamposto del mondo anglosassone nell'Unione. Ciò è emerso clamorosamente con la vicenda irachena che ha fatto venire allo scoperto una diversa e antitetica declinazione dell'identità occidentale dell'Europa. Quella degli euroatlantici della 'nuova Europa' e quella degli euroautonomi della 'vecchia Europa'.

b) La sfida istituzionale

Collegata alla sfida politica vi è la sfida istituzionale in senso stretto.

Chi parteggia, del tutto legittimamente, per l'Europa americana è fautore di una idea dell'allargamento assai vicina al suo significato lesicale: un mero ampliamento dei confini geografici ed economico-commerciali dell'Unione, non un vero processo di unificazione e omogeneizzazione dell'Unione. Nessuna vera costituzione politica europea,

¹⁵ G. SCHMITT, "L'eccezionalismo come destino americano", in *Aspenia*, n. 19, 2002, p. 123.

ma un Trattato internazionale. Nessun assetto politico federale, ma al più un'Unione di stati sovrani che si muovono liberamente nel concerto europeo e in quello internazionale.

Il Trattato costituzionale non risponde a questa sfida. Non ci dice quale sia oggi l'identità costituzionale dell'Europa. Una confederazione, una federazione, o altro ancora?

c) *La sfida giuridico-costituzionale*

La mancata soluzione della sfida politica e della sfida istituzionale è il frutto anche di un equivoco culturale e teorico sulla natura della sfida giuridico-costituzionale che l'Europa ha di fronte a sé.

La sovranità della *polis* europea è generalmente raffigurata dalla nuova scienza giuridica come una *sovranità sui generis*. Inedita e originale: *la sovranità sovranazionale*. La formula magica che meglio condensa il carattere peculiare della sovranità europea è quella di *sovranità condivisa*. La formula, entrata ormai nel linguaggio di statisti e leader politici, è da tempo presente nella letteratura specialistica¹⁶. E vi è stato, persino, chi ha proposto che il progetto di Trattato costituzionale coniasse una nuova categoria di competenze, le 'competenze condivise'¹⁷.

L'esercizio in comune della sovranità è, in via di principio, una condizione senz'altro desiderabile. Certamente necessaria per chi auspica che le nazioni e i popoli degli Stati membri possano far valere la loro voce anche nell'epoca della globalizzazione. Questa aspirazione giustifica la domanda di 'sovranità politica condivisa'. Ma nulla ci dice sulla sua effettiva sussistenza. La suggestione di una formula – il suo uso retorico – non ha certamente il potere di rendere presente una realtà assente.

Soffermiamoci per un momento sul terreno nel quale la sovranità

¹⁶ J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *La souveraineté de l'État et l'Union européenne*, in R. DRAGO, A. BRUNOIS (a cura di), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996, p. 48; J.C. MASCLÉ, *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, in *La Documentation française*, Paris, 1999, pp. 48 ss. Della sovranità europea come una 'sovranità solidale' parla l'attento saggio di E. CANNIZZARO, "Esercizio di competenza e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea", in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996, n. 1, pp. 122 ss.

¹⁷ È l'ipotesi avanzata nel Paper, Astrid, 20 febbraio 2003, ora pubblicato in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 237 ss.

della Comunità e dell'Unione dovrebbe essere geneticamente ed elettivamente più sviluppata e dispiegata. Il campo dell'economia e del governo macroeconomico dell'Europa.

I Trattati dell'Unione dispongono – come è noto – lo stretto coordinamento delle politiche economiche di tutti gli Stati membri; la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica di cambio uniche; l'obbligo degli Stati membri di rispettare certi principi in materia di stabilità dei prezzi e di finanza pubblica. In linea di principio, dunque, un governo economico forte. In parte affidato alle 'competenze esclusive' della Banca centrale europea in materia monetaria. In parte affidato alle 'competenze condivise' degli Stati membri e dell'Unione in materia di politica economica.

La formula della 'sovranità condivisa' intende evocare l'immagine paradisiaca di una sovranità al tempo stesso europea e nazionale. In pratica viviamo nel purgatorio di una sovranità 'né veramente europea, né veramente nazionale': le autorità europee e nazionali non esercitano 'competenze sovrane' in quanto, per ragioni diverse, non sono deontologicamente 'interessate' a un governo politico dell'economia.

Non lo è la Banca centrale europea, "istituzione faro" nella gestione macroeconomica dell'area dell'euro, ma non responsabile di fronte ad alcuna sede rappresentativa.

Non lo è la Commissione europea nelle sue funzioni di autorità per la concorrenza.

Non lo è il 'segretario di Stato' per la sorveglianza dei bilanci pubblici dei paesi membri, un organo che istruisce le decisioni affidate a un Consiglio europeo largamente condizionato nella sua azione macroeconomica dai rigidi principi del patto di stabilità.

Non lo sono i governi nazionali che mantengono formalmente il potere fiscale, ma la cui libertà di azione in materia economica e finanziaria è anch'essa largamente vincolata dalle prescrizioni del patto di stabilità e da quelle della politica della concorrenza.

Da qui il 'paradosso europeo'. Il paradosso di un'Unione che, astrattamente, dal punto di vista dell'architettura globale, evoca la forma di una federazione, ma che nei fatti dà vita a modalità di governo economico più simili a una gestione mediante autorità indipendenti che a un processo politico di decisione¹⁸. Un 'governo delle regole',

¹⁸ J.P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 9.

più che 'un governo delle scelte' su cui possono pronunciarsi i cittadini. Un governo che, affidando la ricerca del bene comune prevalentemente alle regole del mercato e dell'efficienza economica, ha progressivamente svuotato le sedi della sovranità nazionale, senza però sostituirvi una sovranità europea¹⁹.

La formula magica della 'sovranità condivisa' è ancora assai lontana dal coprire il deficit di sovranità politica di cui oggi soffre l'Europa nel campo della politica macroeconomica.

5. *Per un'Europa europea*

Vorrei a questo punto trarre qualche rapida considerazione conclusiva.

È in campo ed è prevalente nell'immaginario europeo una declinazione minimalista dell'allargamento. Un'Europa attore di politica regionale e non attore globale. Un'Unione confederale e intergovernativa e non un soggetto costituzionale federale. Un'Europa come un'area di libero scambio e non come spazio giuridico-economico e come spazio culturale.

Questa declinazione minimalista è, in un certo senso, giustificata e legittimata (alimentata) dal fatto che mancano quei poteri (quello fiscale, in primo luogo), quelle entità sovranazionali (di governo economico e di formazione di una comune identità), quelle regole cogenti di strutturazione degli interessi e di composizione dei conflitti (partiti e sindacati europei, concertazione sociale a livello europeo) in grado di fare dell'Unione "la fonte e il centro propulsore della sicurezza sociale ed economica dei suoi cittadini"²⁰. Sono assenti, cioè, le risorse istituzionali e culturali capaci di far sentire i destinatari delle normative e delle politiche dell'Unione come appartenenti a una medesima comunità politica, a una società europea, nei cui confronti reclamare diritti individuali e collettivi, nutrire doveri e obblighi con la stessa fiducia e intensità dei cittadini dei 'vecchi' Stati nazionali.

Né la retorica sull'Europa sociale e l'invocazione delle virtù del cosiddetto modello sociale europeo possono coprire l'assenza di un ordine sociale veramente sovranazionale, europeo appunto.

¹⁹ *Ivi*, p. 7.

²⁰ C. OFFE, *Esiste, o può esistere, una "società europea"?*, in AA.VV., *Sfera pubblica e costituzione europea*, Roma, Carocci, 2002, pp. 95-119: 113.

Chi crede alle prospettive di un'Europa attore globale, di un'Europa con una identità politico-costituzionale di tipo federale, deve essere consapevole che l'Europa allargata non può essere semplicemente un'area di libero scambio, un'area senza un governo unitario della politica monetaria, fiscale, economica e sociale. La sovranità in campo economico, fiscale e sociale è importante per l'identità europea quanto quella nel campo della politica monetaria e della politica estera. Senza un fisco europeo e uno stato sociale europeo prevarrà nei dieci paesi che sono entrati a far parte dell'Unione l'idea che l'Europa è semplicemente un'opportunità per la crescita e per la modernizzazione dei propri sistemi giuridici ed economici, ma non è un'entità politica e giuridica in senso proprio. Un'entità che si prende cura degli interessi di tutti i suoi appartenenti e verso la quale, quindi, si nutrono doveri di appartenenza.

Una declinazione massimalista dell'allargamento – unificazione ed europeizzazione dell'Unione – non è, come spesso si tende ad accreditare, un'ipotesi, normativa e illuminista, vetero-federalista. È l'opzione politica, istituzionale e costituzionale di chi ritiene ancora possibile contrastare nel XXI secolo il declino dell'Europa, l'americanizzazione del suo modello economico e sociale e, in definitiva, la sua marginalizzazione dal mondo globale. Un'*Europa europea* che elabora, nel vivo delle contraddizioni del mondo, una sua originalità, una 'europeità' di interessi, di valori e istituzioni che contribuiscano a dare una diversa forma alla globalizzazione americana e al suo ordine unipolare²¹.

È un invito a 'immaginare' che, accanto e sopra i valori che legittimamente ci dividono, ci può essere – deve esserci – un comune destino che ci unisce e ci unifica. L'Europa come *nazione*. Gli europei come *demos*. L'Unione come comunità politica ed entità geopolitica. Una 'passione' che è contemporaneamente una deontologia. Un insieme di istituzioni 'immaginarie' e di istituzioni 'reali' che sappiano rappresentare, disciplinare, indirizzare le diverse etiche, culture, tradizioni.

Questa prospettiva e questo vissuto, che io chiamo *Europa europea*, non è né necessaria, né l'unica. Ma meriterebbe di essere consapevolmente discussa dagli europei vecchi e nuovi, di essere oggetto di un confronto politico pubblico e trasparente. Per evitare che in modo silenzioso e inconsapevole prevalga un'opzione extraeuropea. Quella che qui ho chiamato *Europa americana*.

²¹ A. CANTARO, "Costituzione europea", cit., p. 78.

Bibliografia

- B. AMOROSO, *Europa e Mediterraneo. Le sfide del futuro*, Bari, Dedalo, 2000.
- F. BASSANINI, G. TIBERI (eds), *Una Costituzione per l'Europa. Dalla Convenzione europea alla Conferenza Intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- T. BOERI, T. CLORICE (eds), *Europa: più grande o più unita?*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- L. BRIACO, "La politica di coesione nella prospettiva dell'allargamento: un dibattito in corso", in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, XVII, n. 1, 2003, pp. 167-173.
- E. CANNIZZARO, "Esercizio di competenza e sovranità nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea", in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1, 1996, pp. 122-150.
- A. CANTARO, "Costituzione europea e «partito americano»", in *Democrazia e Diritto*, n. 2, 2003, pp. 61-79.
- A. CANTARO, "L'Europa sociale e la costituzione 'virtuale' dell'Unione", in *Quaderni Rassegna Sindacale*, n. 1, 2004, pp. 23-41.
- A. CANTARO, *Europa sovrana. La Costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Bari, Dedalo, 2003.
- R. DRAGO, A. BRUNOIS (eds), *Souveraineté de l'État et interventions internationales*, Paris, Dalloz, 1996.
- S. FABBRINI, F. MORATA, *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Bari, Laterza, 2002.
- F. FENUCCIO, "L'allargamento dell'Unione europea: i requisiti politici, giuridici ed economici", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2004, pp. 148-159.
- J. P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- B. GALGOCZI, *L'allargamento: una minaccia o un'opportunità per il Modello Sociale Europeo?*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- B. GALGOCZI, *The Challenge of Enlargement*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- P. GUERRIERI, *L'allargamento e i suoi benefici economici*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- A. LETTIERI, *L'allargamento a Est e dilemmi del modello sociale europeo*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- J.C. MASCLÉ, *Le traité d'Amsterdam face aux constitutions nationales*, in *La Documentation française*, Paris, 1999, pp. 48-60.
- C. NIZZO, *L'impatto sui fondi strutturali*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (eds), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 361-380.
- C. OFFE, *Esiste, o può esistere, una "società europea"?*, in AA.VV., *Sfera pubblica e costituzione europea*, Roma, Carocci, 2002, pp. 95-119.
- RAPPORTO CISS, *Transizione economica e processi sociali nei paesi entranti*, CNEL, Roma, 23 aprile 2004.
- A. RIZZO, "L'allargamento dell'Unione: profili generali del Trattato e dell'Atto di adesione", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2003, pp. 114-146.
- C. SAINT-ÉTIENNE, *Quale Politica strategica per l'Europa allargata*, in *L'Europa forte*, Milano, Università Bocconi, Editore EGEA, 2004.

- G. SCHMITT, "L'eccezionalismo come destino americano", in *Aspenia*, n. 19, 2002, pp. 123-180.
- F. SDOGATI, *Crescita, competitività, occupazione in un allargamento inevitabile*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (eds), *Dall'Europa a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 311-314.
- F. SDOGATI, *Stagnazione e allargamento*, in G. VACCA (ed.), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, 2004, pp. 171-192.
- G. VIESTI, "Politiche di coesione per l'Europa", in *Il Mulino*, n. 6, 2003, pp. 1134-1144.
- G. VIESTI, F. PROTA, "Le prospettive della politica di coesione comunitaria in un'Europa allargata", in *Stato e Mercato in Europa*, n. 67, pp. 49-81.
- D. VAUGHAN-WHITEHEAD, *Dialogo sociale europeo: chiave di volta o tallone d'Achille dell'Europa allargata?*, in *La dimensione economico-sociale dell'allargamento ad est*, Rapporto CISS, CNEL, Roma, 2004.
- J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

MAURIZIO CREMASCO *

IL QUADRO DELLA SICUREZZA INTERNAZIONALE
E GLI ASPETTI DI SICUREZZA RELATIVI
ALL'ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO

1. *Le sfide*: a) *La sfida della globalizzazione economica*; b) *La sfida della difesa dell'ambiente*; c) *La sfida dell'AIDS*; d) *La sfida delle risorse*; e) *La sfida dell'immigrazione*; f) *La sfida della criminalità internazionale*; g) *La sfida della sicurezza informatica*. 2. *I rischi*. 3. *Le minacce*: a) *Il terrorismo internazionale*; b) *La proliferazione delle armi di distruzione di massa*. 4. *La sicurezza e l'allargamento dell'Unione*.

È ormai diventata una banalità affermare che il quadro della sicurezza europea non può più essere valutato con i tradizionali parametri del periodo della guerra fredda e del confronto Est-Ovest e che lo stesso concetto di sicurezza non può più essere riferito al semplice mantenimento di un bilanciato rapporto tra contrapposte capacità militari o fondato sulla credibilità della deterrenza.

Oggi, la sicurezza europea dipende sostanzialmente da una serie di elementi che, in forma un po' schematica e forse convenzionale, possono essere catalogati come sfide, rischi e minacce.

1. Le sfide

Si tratta di quelle situazioni politiche, economiche, sociali e ambientali che incidono direttamente o indirettamente sulla sicurezza e che potrebbero eventualmente trasformarsi in rischi o minacce.

a) La sfida della globalizzazione economica

Questa sfida, se non è gestita politicamente, coniugando le leggi del mercato insieme a misure adeguate ad aiutare lo sviluppo dei paesi economicamente più arretrati, appare destinata ad approfondire il solco tra paesi ricchi e paesi poveri, alimentando così l'instabilità politica e sociale, radicalizzando la visione di un Occidente teso alla

* Consigliere scientifico dell'Istituto Affari Internazionali.

colonizzazione economica, sociale e culturale del mondo, incrementando i flussi migratori e favorendo la criminalità organizzata.

b) La sfida della difesa dell'ambiente

Al di là delle polemiche sui risultati delle attuali ricerche scientifiche sull'effetto serra e sulle profonde modifiche che esso appare destinato a portare al clima del nostro pianeta, con forti ripercussioni negative sull'ambiente, sull'economia e sulle condizioni di vita, quello che oggi colpisce è la maggiore rapidità con cui gli eventi previsti dagli scienziati si stanno verificando, e la maggiore certezza dell'impatto del *global warming*, perché corroborata da studi più approfonditi e da una maggiore quantità di dati disponibili.

È evidente che i suoi effetti – siccità, carestie, inondazioni, estinzione di specie animali e vegetali, riduzione della produzione agricola in molte regioni del mondo, esodi di massa dalle zone più colpite dai cambiamenti climatici, aumento di particolari malattie come malaria e colera – sono destinati a pesare, anche se proiettati in una prospettiva di lungo periodo, sulla sicurezza.

c) La sfida dell'AIDS

La diffusione dell'AIDS è ormai diventata una crisi sanitaria e un problema di sicurezza su scala mondiale. Le statistiche presentate dal direttore dell'*AIDS Program* delle Nazioni Unite, in occasione dell'ultima Giornata mondiale dell'AIDS, hanno confermato che, nonostante gli sforzi finora fatti, l'epidemia non mostra segni di recessione e che la risposta della comunità internazionale all'AIDS è ancora del tutto inadeguata.

In effetti, le cifre del rapporto, riferite al dicembre 2003 e relative alle persone che vivevano con l'HIV/AIDS, dipingono un quadro molto preoccupante:

Nord America: 790 000-1,2 milioni

Caraibi: 350 000-590 000

America latina: 1,3-1,9 milioni

Europa occidentale: 520 000-680 000

Africa sub-sahariana: 25-28 milioni

Europa orientale e Asia centrale: 1,2-1,8 milioni

Asia orientale e Pacifico: 700 000-1,3 milioni

Asia meridionale e sud-orientale: 4,6-8,2 milioni

Australia e Nuova Zelanda: 12 000-18 000

Queste cifre danno la chiara misura del problema e devono preoccupare non solo in termini umani, perché l'epidemia attacca le radici stesse delle società – l'AIDS ha già creato oltre 13 milioni di orfani e si stima che nel 2010 il loro numero salirà a 42 milioni – ma anche in termini di sicurezza, perché si tratta di uno degli elementi che possono contribuire ai cosiddetti *failing states*.

d) La sfida delle risorse

Il petrolio è considerato una risorsa strategica, in grado di incidere negativamente sull'economia e sulla sicurezza europea sia attraverso un aumento del prezzo che faccia lievitare l'inflazione, sia attraverso una limitazione o interruzione della produzione e dell'esportazione, ossia un nuovo *oil-shock*, comunque indotto, sia nell'eventualità che un unico paese riesca a controllare gran parte delle risorse petrolifere nella regione del Golfo.

Ma vi è un'altra risorsa che sta sempre più assumendo, anche per i cambiamenti del clima, una valenza strategica: l'acqua.

Solo alcuni dati per dare un'idea del problema: ottanta paesi, che comprendono il 40 per cento della popolazione mondiale, soffrono di una scarsità d'acqua tale da condizionare le loro possibilità di sviluppo economico e sociale. Oltre un miliardo di persone non dispone di sufficiente acqua potabile e metà della popolazione del pianeta non ha servizi igienici. Così, oltre tre milioni di persone muoiono ogni anno per malattie che potrebbero essere evitate, avendo la disponibilità di acqua non inquinata e servizi igienici adeguati.

Il consumo di acqua è aumentato sei volte dal 1990 al 1995 e si prevede che nel 2025 due persone su tre dovranno far fronte al problema della scarsità di risorse idriche.

Il problema della risorsa acqua è poi particolarmente preoccupante nella misura in cui interagisce e, sotto alcuni aspetti, si somma all'effetto serra e alla desertificazione di molte regioni del mondo.

Si prevede che, in un prossimo futuro, possa verificarsi un nuovo fenomeno, quello dei *water refugees*, ossia l'esodo di milioni di persone che abbandonano le loro case e la loro terra per mancanza d'acqua, sommandosi a coloro che fuggono dalla violenza e dalla miseria.

Sul piano della sicurezza, la sfida delle risorse è importante per i suoi effetti negativi sulle economie e sulle società di molti paesi; per la destabilizzazione che induce a livello regionale, quando il petrolio e l'acqua dovessero diventare fattori di tensione e di conflitti armati; per

gli effetti sinergici che la progressiva riduzione delle risorse idriche avrebbe sul fenomeno dell'emigrazione.

e) *La sfida dell'immigrazione*

Non si tratta solo di considerare il problema nei suoi aspetti più scontati: l'esigenza etica di dimostrare solidarietà umana verso persone che fuggono dalla violenza e dalla miseria; il bisogno dell'economia europea di manodopera estera pronta a svolgere lavori che gli europei non vogliono più fare; e la necessità di prepararsi a gestire società multietniche, anche a causa del basso tasso di natalità degli abitanti della maggioranza dei paesi europei.

Si tratta anche di considerare gli aspetti negativi di un'immigrazione clandestina incontrollata: il radicarsi della criminalità estera sul territorio, con un aumento dei reati; l'apporto di manovalanza che i clandestini possono fornire alle organizzazioni criminali; l'intrecciarsi e l'approfondirsi dei rapporti e della collaborazione tra organizzazioni criminali estere e nazionali, tese al traffico di persone, droga e armi, e allo sfruttamento della prostituzione; la possibilità di forme di rigetto sociale che potrebbero essere strumentalizzate in senso politico; e, soprattutto, l'opportunità che l'immigrazione clandestina offre a elementi eversivi affiliati a gruppi terroristici di entrare nel territorio europeo e di stabilirvi basi logistiche e di supporto.

Proprio per questo l'immigrazione clandestina non è solo una questione da affrontare con solidarietà e giustizia, e con le forze di polizia quando il clandestino diventa delinquente, ma anche un concreto problema di sicurezza.

f) *La sfida della criminalità internazionale*

Da molto tempo, la comunità internazionale si è resa conto dell'importanza della lotta contro la criminalità internazionale, ma solo nel dicembre 2000, alla Conferenza di Palermo, 124 paesi hanno firmato la Convenzione sul *Transnational Organized Crime*, intesa a contrastare il fenomeno.

Preoccupanti appaiono i possibili intrecci tra criminalità organizzata e terrorismo internazionale, in particolare sul piano del supporto logistico (fornitura di armi); le potenziali capacità di influire sulla politica e sull'economia dei paesi attraverso lo strumento della corruzione e della destabilizzazione dei mercati azionari; e l'inserimento delle organizzazioni criminali nei flussi di denaro pubblico.

È evidente che la sfida può trasformarsi in minaccia nella misura in cui le organizzazioni criminali internazionali dovessero dotarsi della capacità di destabilizzare economicamente i paesi nei quali sono maggiormente diffuse, se diventassero più stretti di quanto non siano oggi i legami con il terrorismo interno e internazionale o se, come accaduto in Italia, fosse la criminalità stessa a mettere le bombe.

g) La sfida della sicurezza informatica

La rivoluzione informatica ha portato, insieme all'enorme diffusione del computer come indispensabile strumento di lavoro, all'esplosione di Internet e al commercio *on-line*, la parallela nascita e sviluppo di una serie di attività finalizzate a danneggiare, o addirittura distruggere, il patrimonio informativo di organismi e organizzazioni pubbliche e private.

Inoltre, le infrastrutture dei paesi industrializzati – per esempio, il sistema delle comunicazioni e dei trasporti, i centri delle transazioni finanziarie (dalle borse alle banche), le reti energetiche – sono particolarmente vulnerabili perché dipendono da sistemi computerizzati. È quindi logico supporre che, al di là della quotidiana attività degli *hacker*, nel contesto di molte situazioni di crisi e di confronto, la scelta dell'attacco 'elettronico' sia destinata a diventare prioritaria rispetto ai metodi tradizionali per la sua più elevata capacità di diffusione, per la facilità con cui può essere ripetuta, per le maggiori possibilità che offre di nascondere la vera provenienza.

2. I rischi

Nella categoria dei rischi sono comprese quelle situazioni che, più delle sfide, potrebbero incidere sulla sicurezza e che, a differenza delle sfide, potrebbero richiedere, per farvi fronte, l'uso della forza militare. Anche se è possibile che alcune delle sfide analizzate in precedenza (la criminalità organizzata transnazionale, l'immigrazione clandestina incontrollata, il problema delle risorse, la diffusione dell'AIDS) si trasformino in rischi, o addirittura in minacce, se e quando dovesse aumentare il loro quoziente di pericolosità, sembra esservi un solo rischio reale per la sicurezza europea: il rischio della destabilizzazione regionale e delle crisi dovute a fattori interni o esterni ai singoli stati, con la possibilità che le tensioni portino a conflitti in grado di

tracimare all'esterno, coinvolgendo altri attori (paesi confinanti o non confinanti).

Al di là della situazione interna di quei paesi arabi in cui le tensioni sono alimentate dall'attività di proselitismo e lotta dei movimenti fondamentalisti islamici, oggi le aree i cui sviluppi toccano direttamente gli interessi di sicurezza dell'Europa sono ancora i Balcani, dove persiste un'endemica instabilità e sono elevate le prospettive di confronto; è ancora il Medio Oriente, dove ormai sembra essersi persa ogni speranza di pace; ed è l'Iraq del dopo Saddam dove il conflitto, ancora aperto, sembra destinato a vanificare ogni tentativo di stabilizzazione, permettendo così il previsto, ma molto difficile, cammino verso un governo democraticamente eletto.

3. Le minacce

a) Il terrorismo internazionale

Il terrorismo internazionale, condotto oggi soprattutto dalle organizzazioni che si richiamano al fondamentalismo islamico militante, esce da tutti i canoni della guerra convenzionale, ponendosi anche al di fuori della categoria dei conflitti asimmetrici.

Inoltre, apre tutta la vasta gamma degli scenari 'impossibili' ed è libero da vincoli di tempo e spazio. Solitamente molto radicato sul piano ideologico, religioso ed etnico, il terrorismo è il vero prototipo di quella minaccia *multi-faceted* e *multi-directional*, difficile da valutare e prevedere, che la NATO aveva già indicato nel suo concetto strategico del novembre 1991 e che, nella dichiarazione del dicembre 2001, aveva solennemente preso l'impegno di combattere "as long as necessary".

Oggi, il terrorismo internazionale, direttamente o indirettamente aiutato sul piano finanziario e logistico da un unico Stato, in altre parole il 'terrorismo di Stato', appare in declino.

Oggi operano organizzazioni e gruppi con fini politici e con motivazioni più generiche (anti-USA o anti-Occidente), meno gerarchizzati, che fanno parte di movimenti più vasti e articolati rispetto al passato e che traggono il loro principale sostegno economico da finanziamenti privati, o da raccolte di fondi di vario tipo.

Oggi, il terrorismo internazionale appare in grado di colpire dovunque. I terroristi usano i moderni sistemi di comunicazione per

comunicare tra loro, con una tendenza a raggrupparsi in reti più o meno aperte e collegate; trasferiscono il denaro utilizzando le istituzioni finanziarie internazionali; e sfruttano i vantaggi offerti dalla globalizzazione e dalla sostanziale libertà di movimento e di associazione dei sistemi politici occidentali.

D'altra parte, proprio la struttura orizzontale dell'attuale terrorismo e la sua tendenza a operare con un sistema decisionale che lascia ampio spazio alle iniziative dei singoli a livello tattico, rendono più complesse le operazioni di contrasto e più difficili quelle di ritorsione. Naturalmente, ciò che più preoccupa è la possibilità di attentati terroristici con l'impiego di armi nucleari, magari le cosiddette 'bombe sporche', o agenti chimici o armi batteriologiche.

b) La proliferazione delle armi di distruzione di massa

La proliferazione delle armi di distruzione di massa (*Weapons of Mass Destruction*, WMD), in particolare armi nucleari, e dei loro sistemi di lancio, soprattutto missili balistici, è destinata ad avere ripercussioni significative sulla sicurezza. Essa alimenta l'instabilità regionale e la corsa agli armamenti, apre nuovi scenari di minaccia, di intimidazione e di potenziale aggressione e, sconvolgendo i precedenti rapporti di forza, spinge a una risposta di segno uguale, tesa a ripristinare una situazione accettabile in termini di equilibri militari.

Inoltre, la proliferazione nucleare potrebbe aumentare le possibilità di un uso delle armi nucleari da parte di due paesi in conflitto che siano in possesso di un arsenale nucleare, anche se limitato, ma non siano politicamente, militarmente e tecnicamente capaci di gestirlo e controllarlo: due paesi, cioè, che per immaturità politica e carenze tecnologiche non siano in grado di applicare correttamente i principi della dottrina della deterrenza e che, non disponendo di una capacità di secondo colpo e di un sistema di comando e controllo a prova di errore, siano spinti ad attaccare per primi per sfruttare i vantaggi della sorpresa.

D'altra parte, la proliferazione, anche non nucleare, abbinata al possesso dei necessari sistemi di lancio, rende molto più complesse e difficili operazioni militari di *peacekeeping* e *peace enforcement* che prevedano lo schieramento della forza in un'area fortemente a rischio, perché all'interno del raggio d'azione dei vettori di un paese in possesso di WMD.

Infine, la proliferazione delle WMD offre al terrorismo internazionale, alla criminalità organizzata e a tutti i fanatismi religiosi ed etnici armi capaci di provocare enormi distruzioni e un altissimo numero di vittime, se si tratta di ordigni atomici, sia pure rudimentali (o solo vittime, se si tratta di aggressivi chimici o armi batteriologiche): quindi armi in grado di essere utilizzate, con la sola minaccia di un loro impiego, come strumenti di ricatto politico – un ricatto che metterebbe i governi di fronte a scelte particolarmente difficili – o come mezzi per creare instabilità e caos politico e sociale.

Una diplomazia internazionale univoca, attiva, saldamente ancorata ai principi delle Nazioni Unite e appoggiata dalle maggiori organizzazioni internazionali appare fondamentale per il successo della lotta contro la proliferazione, attraverso lo strumento delle sanzioni economiche e dell'isolamento politico (come nel caso della Libia). L'uso della forza militare non dovrebbe tuttavia essere escluso *a priori*.

L'importanza che normalmente si assegna ai missili balistici come i mezzi preferiti per un impiego delle WMD non dovrebbe far dimenticare che potrebbe essere più semplice e meno costoso impiegare sistemi a medio o corto raggio o missili *cruise* o utilizzare elementi delle forze speciali e dei servizi segreti per introdurre WMD nel territorio del paese nemico, considerando che le *Suitcase Atomic Bombs* (SAB) non sembrano esistere solo nei ricordi del gen. Lebed.

4. La sicurezza e l'allargamento dell'Unione

Considerando il quadro così rapidamente e schematicamente tracciato, qual è dunque il significato, in termini di sicurezza, dell'allargamento dell'Unione Europea?

Dopo la seconda fase dell'allargamento della NATO, l'allargamento dell'Unione rende più simili le due organizzazioni. Dei venticinque membri dell'Unione, ben diciannove sono anche membri dell'Alleanza Atlantica. Quando anche Bulgaria, Romania e Turchia entreranno nell'Unione il totale salirà a ventidue, con la sola esclusione di Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia, Cipro e Malta. Ciò comporterà una maggiore omogeneità nei rispettivi processi decisionali, favorendo e facilitando il dialogo e la cooperazione tra la NATO e l'UE, soprattutto nei casi in cui fosse l'Unione a gestire in modo autonomo una crisi regionale, se necessario servendosi, sulla base degli accordi *Berlin Plus*, dei mezzi dell'Alleanza. Inoltre, ben otto dei dieci paesi entrati

nell'Unione dispongono di capacità militari non insignificanti e molti di essi già partecipano, con loro contingenti, alle forze multinazionali che operano nei Balcani, in Afghanistan e in Iraq. Considerando la decisione dell'UE di creare una Forza europea di rapido intervento (FERR) e le passate difficoltà dei paesi dell'Unione, nonostante i circa due milioni e mezzo di uomini sotto le armi, a mettere assieme i 40 000 soldati della KFOR, e la dichiarata impossibilità di poter fornire altri soldati oltre gli attuali 55 000 già schierati all'estero, il fatto che i nuovi paesi europei siano in grado di partecipare, come membri a pieno titolo, al processo decisionale europeo, e soprattutto di contribuire all'operatività della FERR, costituisce un importante elemento di rafforzamento della capacità militare globale dell'UE.

Anche se la sua Costituzione vieta la stabile presenza di forze militari straniere sull'isola, l'ingresso di Malta potrebbe contribuire ad accrescere la flessibilità di impiego delle attuali forze *on-call* dell'Unione Europea destinate a operare nel Mediterraneo, soprattutto di EURO-MARFOR, mentre gli aeroporti dell'isola potrebbero essere utilizzati dalle forze aeree dell'Unione come basi di rischieramento o di sostegno logistico per lo svolgimento di missioni nell'area mediorientale o nordafricana.

D'altra parte, la posizione geografica dell'isola appare particolarmente utile per l'attuazione dei programmi dell'UE per la lotta contro l'immigrazione clandestina, il traffico di stupefacenti e il terrorismo, programmi a cui Malta, secondo le recenti dichiarazioni del Primo ministro Lawrence Gonzi, intende partecipare.

L'allargamento appare destinato a cambiare la politica di sicurezza dell'Unione. Infatti, oggi circa un terzo dei suoi membri sono paesi che hanno subito per lunghi anni il peso di regimi dittatoriali e appare quindi ragionevole supporre che essi porteranno nell'ambito del processo decisionale europeo percezioni di sicurezza e politiche di risposta alle minacce che risentiranno della loro esperienza storica. Come già è avvenuto di fronte all'intervento degli Stati Uniti in Iraq, è possibile che, nella ricerca di una risposta europea a una crisi analoga, tali paesi tendano ad adottare atteggiamenti maggiormente tesi a preservare e a non indebolire il legame transatlantico (non dimentichiamo infatti che gli Stati Uniti rimangono il loro riferimento in termini di garanzie di sicurezza) e quindi a porsi, in questo senso, su posizioni che potrebbero essere diverse da quelle di altri paesi membri, oggettivamente complicando il processo decisionale dell'Unione.

In altre parole, si ha l'impressione che l'allargamento tenderà a

spostare verso Est il baricentro dell'Unione, minando l'asse franco-tedesco nella misura in cui obbligherà Berlino a fare i conti con i suoi interessi economici a Est e la conseguente necessità di inserire in quel contesto non solo i rapporti politici con i nuovi membri, ma anche la risposta alle loro esigenze e percezioni relative ai problemi della sicurezza. Infine, nell'ambito dei rapporti con la Russia, l'accordo – inteso a modificare il *Partnership and Cooperation Agreement* del 1994 – firmato alla fine dello scorso aprile in Lussemburgo dal ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov e dai rappresentanti dell'Unione, anche se centrato sui temi dell'economia e del commercio, indica un mutamento nell'atteggiamento di Mosca riguardo all'allargamento, che non potrà non avere riflessi politici e quindi di sicurezza, soprattutto in una prospettiva di lungo termine.

GIORGIO CALCAGNINI E ROSALBA ROMBALDONI*

*LA FUTURA GEOGRAFIA ECONOMICA DELL'EUROPA
ALLA LUCE DELL'ALLARGAMENTO A EST*

SOMMARIO

1. Introduzione. 2. L'evoluzione storica. 3. Le forze determinanti una diversa localizzazione. 4. La localizzazione delle imprese nella nuova Europa. 4.1. Gli indici di perifericità (o indici di market potential). 4.2. I costi di produzione. 4.3. Evoluzione dell'output e dei saldi delle partite correnti. 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'allargamento dell'Unione Europea rappresenta una delle dimensioni del processo dell'integrazione economica, che si affianca ai fenomeni migratori, al commercio internazionale, e agli investimenti esteri diretti. Al processo di allargamento si associa immediatamente una perplessità: quali saranno i benefici e i costi per gli Stati membri esistenti e per quelli entranti? La domanda nasce naturale dal momento che innumerevoli sono i meccanismi attraverso cui l'allargamento può influenzare le economie dell'Europa occidentale: una maggiore specializzazione sulla base dei vantaggi comparati (che include la frammentazione verticale dei processi produttivi), una maggiore opportunità di sfruttare le economie di scala all'interno di un mercato europeo allargato, le variazioni nelle condizioni d'offerta dei fattori determinate dai movimenti di lavoratori e capitale, una più agguerrita concorrenza da parte delle imprese dell'Europa centrale e dell'Est, tanto per citare i più noti.

L'obiettivo di questo lavoro è quello di dare una valutazione dei cambiamenti nel panorama economico dell'Unione Europea alla luce del recente allargamento a Est, utilizzando gli schemi teorici della NEG (Nuova Geografia Economica). La diminuzione dei costi di trasporto e di comunicazione rende più agevole la delocalizzazione delle attività produttive. Allo stesso tempo la globalizzazione e la diffusione

* Professore ordinario di Economia politica e Ricercatrice di Scienza delle Finanze nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

delle nuove tecnologie spingono le imprese europee a localizzarsi in regioni (all'interno o all'esterno dell'Unione Europea) che siano in grado di offrire la giusta combinazione di fattore lavoro a buon mercato e rapporti efficienti nella catena dell'offerta. Come previsto dalla modellistica della NEG, un migliore accesso al mercato determina l'agglomerazione di attività economica e popolazione, e attraverso un'integrazione spesso non semplice di forze centrifughe e centripete tutto ciò potrebbe tradursi in un cambiamento della mappa economica dell'Europa: le regioni oggi considerate "centrali" manterranno sempre i vantaggi che la loro localizzazione comporta o, viceversa, saranno quelle più periferiche a guadagnare terreno?

L'analisi svolta ha permesso di porre in evidenza diversi elementi che possono essere così sintetizzati: la specializzazione dei nuovi membri è aumentata notevolmente, a partire dagli anni Novanta, e al tempo stesso si osserva un aumento della concentrazione regionale dell'*output* manifatturiero; emerge una convergenza in termini di composizione delle quote delle attività manifatturiere tra i nuovi membri e quelli esistenti; al contrario, i divari di reddito tra i paesi dell'allargamento non si sono affievoliti nell'ultimo decennio; il modello centro-periferia è fortemente evidente quando si disegna la mappa dell'Europa utilizzando l'indicatore di perifericità, o di accesso al mercato: tutti i nuovi paesi entrati occupano una posizione di accessibilità medio-bassa; i modelli di vantaggio comparato per beni commerciabili all'interno dell'UE sono alquanto consolidati, con buona probabilità rimarranno rilevanti per l'evoluzione della specializzazione e forti cambiamenti non sembrano essere dettati nemmeno dall'ultimo allargamento.

Ciò che appare plausibile è un possibile spostamento delle imprese verso i paesi dell'Est europeo, soprattutto nelle zone frontaliere, di quei settori manifatturieri per i quali i costi di produzione esercitano un forte peso nella decisione localizzativa; tali vantaggi di costo offerti soprattutto dalle regioni periferiche non sono tuttavia destinati a durare a lungo. In primo luogo, allora, la sfida per le imprese non sta solo nell'identificare correttamente quelle regioni d'Europa che offrono un vantaggio comparato per un'industria specifica, ma anche nell'individuare le regioni che hanno maggiore probabilità di attrarre altre imprese dello stesso tipo se già esistono vantaggi significativi della concentrazione regionale. Inoltre, tenendo conto di esperienze analoghe di integrazione (come il NAFTA, per l'area occupata dagli Stati Uniti, dal Messico e dal Canada), l'ultimo allargamento sembra rappresentare una grande opportunità sia per i paesi membri sia per i nuovi entrati,

pur con una distribuzione degli impatti economici differenziata e in parte dipendente dalla posizione geografica delle regioni rispetto ai nuovi Stati membri: i benefici indotti dal mercato allargato sono da ricondursi soprattutto alle regioni che hanno una contiguità territoriale con i paesi dell'allargamento, piuttosto che alle regioni centrali.

La discussione è organizzata come segue: il secondo paragrafo contiene una breve rivisitazione storica degli ampliamenti comunitari; il terzo illustra gli scenari più probabili relativamente alle scelte localizzative, facendo riferimento a modelli in cui il miglior accesso al mercato e vantaggi di costo svolgono un ruolo principale; il quarto fornisce un'analisi empirica basata sull'indice di perifericità, che serve a porre in evidenza l'attrattiva delle varie regioni in termini di opportunità di mercato, e alcuni indicatori di costo, di evoluzione dell'*output* e dei saldi delle partite correnti, per settore manifatturiero; il quinto offre alcune considerazioni finali.

2. L'evoluzione storica

Dalla nascita negli anni Cinquanta ad opera dei sei Stati fondatori, la Comunità/Unione Europea si è sviluppata per dimensioni e opportunità. Con l'ultimo allargamento del 1° maggio 2004, ai 15 paesi membri se ne sono aggiunti altri 10, con un significativo incremento in termini di popolazione, di superficie geografica dell'UE, di occupazione e di PIL *pro capite* (cfr. Tabella 1). L'Europa diventa così la terza maggiore unità territoriale, collocandosi con i suoi 450 milioni di abitanti alle spalle di India e Cina, ma davanti agli Stati Uniti (300 milioni), alla Russia (140 milioni) e al Giappone (130 milioni).

Ma come è cambiata la situazione dell'UE in seguito ai vari processi di allargamento succedutisi? E come si colloca a questo riguardo l'ultimo? Tra i fenomeni più evidenti si contano la diminuzione o la riduzione delle barriere commerciali, un miglioramento della qualità delle infrastrutture di trasporto, nonché una crescita sostenuta di quei settori per i quali i costi di trasporto sono tradizionalmente rilevanti. Il conseguente aumento del commercio intra-UE dell'Europa a 15 è chiaramente posto in evidenza dalla Figura 1: il *trend* è mediamente crescente per tutto il periodo considerato, a eccezione dei primi anni Novanta.

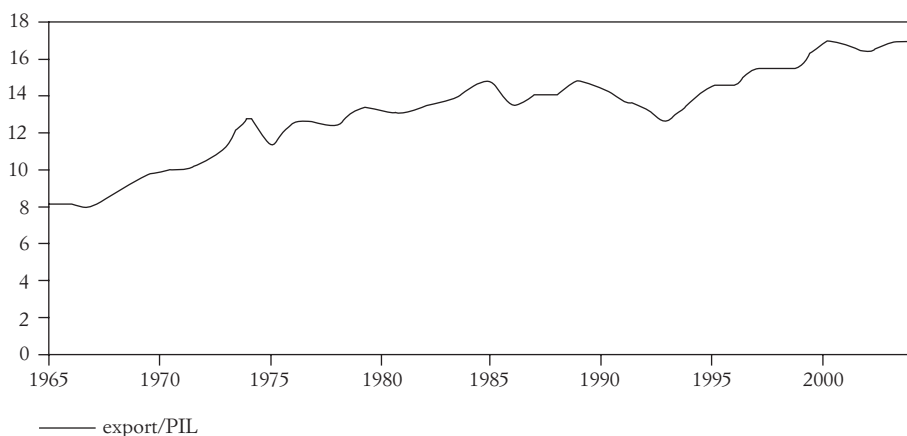
La posizione dei 10 nuovi Stati membri quanto alle esportazioni di

Tabella 1. *Popolazione, occupazione, e PIL pro capite (PPS)*

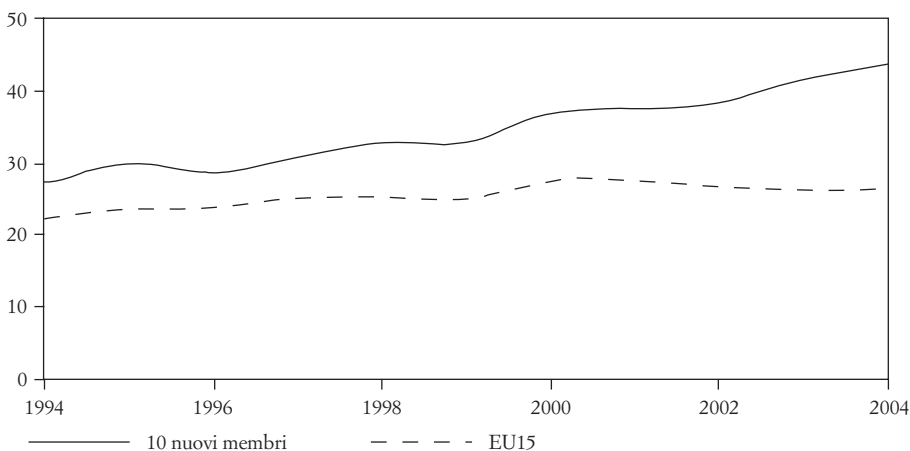
	1973			1981			1986			1995			2002		
	Popol.	Occup.	PIL	Popol.	Occup.	PIL	Popol.	Occup.	PIL	Popol.	Occup.	PIL	Popol.	Occup.	PIL
UE1 (B, F, G, I, L, NL)	100	100	100												
DK, IR, UK	33	39	93												
UE2 (UE1 + DK, IR, UK)				100	100	100									
GR				4	3	74									
UE3 (UE2 + GR)							100	100	100						
P, S							18	14	65						
UE4 (UE3 + P, S)										100	100	100	100	100	100
A, FI, SW										6	7	142	20	17	59
UE5 (UE4 + A, FI, SW)													135	114	182
10 Nuovi membri															
USA	91	84	128	114	102	127	114	9	8	133	198	186			

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati della Commissione europea.

Legenda: B = Belgio, F = Francia, G = Germania, I = Italia, NL = Paesi Bassi, DK = Danimarca, IR = Irlanda, UK = Regno Unito, GR = Grecia, P = Portogallo, S = Spagna, A = Austria, FI = Finlandia, SW = Svezia. 10 nuovi membri: Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Slovacca, Slovenia.

Figura 1. Crescita del commercio intra-EU. Esportazioni di beni/PIL, in %, EU15

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati della Commissione europea.

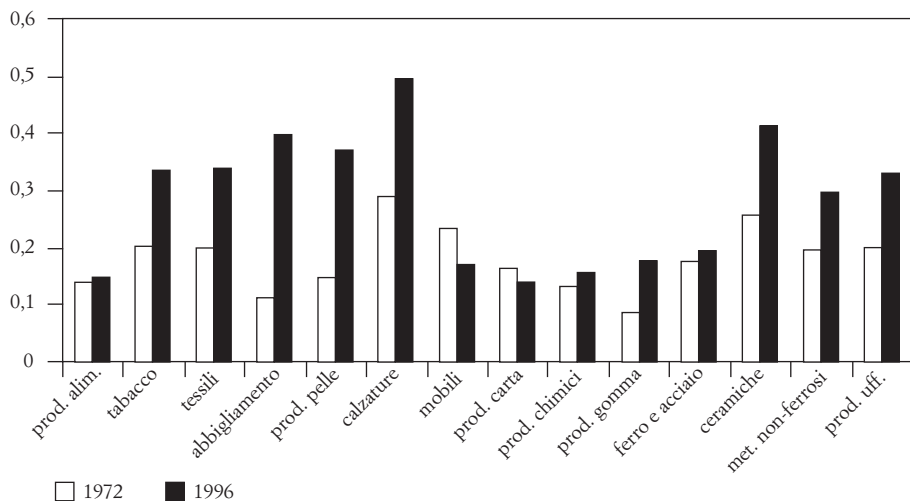
Figura 2. Crescita del commercio estero, EU15, 10 nuovi membri, esportazioni di beni in % del PIL (prezzi correnti)

Fonte: Elaborazioni degli autori su dati della Commissione europea.

beni (inclusando anche aree al di fuori dell'UE) è descritta dalla Figura 2: il peso in termini di PIL risulta essere maggiore rispetto agli stati dell'EU-15 e anche l'andamento della crescita rivela una maggiore dinamicità.

Il maggiore volume di scambi commerciali nell'area europea si è

Figura 3. Indici di Gini di concentrazione a livello di industria, dati sull'occupazione, 1972 (bianco) e 1996 (nero), EU15



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati da BRÜLHART (2001).

associato con uno spostamento della produzione manifatturiera verso dei *cluster* regionali, al punto che, come alcuni studi hanno evidenziato¹, si sono verificati aumenti significativi della concentrazione regionale (misurata con il coefficiente Gini) in 24 settori manifatturieri (su 32) dal 1972 al 1996².

Tali incrementi relativi all'Europa a 15 e per alcuni settori selezionati vengono rappresentati nella Figura 3, dalla quale si può evincere che la specializzazione industriale è aumentata lentamente ma stabilmente nel corso degli ultimi trent'anni. Come altri studi hanno posto

¹ M. AMITI, *Specialization Patterns in Europe*, CEPR Discussion Paper, n. 363, 1998; M. BRÜLHART, *Evolving Geographical Concentration of European Manufacturing Industries*, "Weltwirtschaftliches Archives", 2001.

² È importante chiarire la differenza esistente tra i concetti di specializzazione regionale e di concentrazione geografica: la prima è definita come la distribuzione delle quote di un'industria i sul totale dell'attività manifatturiera in una regione specifica j , rispetto a una distribuzione di riferimento. Una regione j è considerata fortemente specializzata nell'industria i se quest'industria detiene un'ampia quota nell'occupazione manifatturiera nella regione j . La concentrazione geografica invece misura la distribuzione delle quote delle regioni in una specifica industria i , rispetto a una distribuzione di riferimento. Una specifica industria è considerata concentrata se una buona parte della produzione viene realizzata in un numero esiguo di regioni.

in evidenza³, i settori tradizionalmente *low-tech* sono inoltre i settori maggiormente concentrati a livello geografico e, di questi, quelli ad alta intensità di lavoro hanno mostrato il più alto livello medio e il maggior incremento di concentrazione in termini di occupazione. Tale fenomeno suggerirebbe che considerazioni relative ai vantaggi comparati rimangono rilevanti per l'evoluzione dei modelli di specializzazione, anche in relazione a un'area relativamente omogenea come quella dell'UE. I settori *high-tech* sono invece alquanto dispersi tra i vari paesi europei, anche se la loro concentrazione spaziale ha cominciato ad aumentare a partire dalla metà degli anni Ottanta.

Dall'inizio della transizione negli ultimi anni Ottanta, i paesi dell'Europa centrale e dell'Est (CEEC) hanno sperimentato processi di ristrutturazione che hanno portato alla convergenza della struttura economica verso i modelli dell'Europa occidentale. Tuttavia, nonostante il declino assoluto e relativo dell'*output* agricolo e della crescente importanza dei servizi negli anni Novanta, la quota del settore primario è ancora alta rispetto a quella dell'Europa a 15 (e il contrario dicasi per il settore terziario). La riduzione relativa della produzione industriale ha condotto a quote di *output* in linea con quelle dell'UE, con l'unica eccezione per la Repubblica Ceca.

La specializzazione è più pronunciata nei paesi CEEC rispetto all'Europa a 15. Riflettendo il percorso di sviluppo occidentale, la maggior parte dei CEEC è divenuta più specializzata nella seconda metà degli anni Novanta: in particolare l'Ungheria, la Lettonia, la Lituania e la Polonia. Le ragioni sono diverse da paese a paese: l'Ungheria ha affrontato una forte ristrutturazione connessa con il vasto flusso di investimenti diretti esteri nel paese; al contrario, l'aumento della Polonia si spiega con il suo basso livello iniziale di specializzazione (nel 2001 si è allineata con quello medio degli altri CEEC, con un forte impatto su quest'ultimo); allo stesso tempo gli Stati baltici hanno cominciato a specializzarsi nell'industria della plastica e del legno.

È possibile estendere il modello di concentrazione dell'industria manifatturiera dell'Europa a 15 all'Est europeo? Nello specifico si osserva un aumento nella concentrazione regionale dell'*output* manifatturiero nei paesi dell'Est europeo. L'industria dell'equipaggiamento

³ J.L. HAALAND, H.J. KIND, K.H. MIDELFART-KNARVIG, J. TORSTENSSON, *What Determines Economic Geography of Europe?*, Discussion Paper, n. 19/98, Department of Economics, Norwegian School of Economic and Business Administration; M. BRÜLHART, *op. cit.*

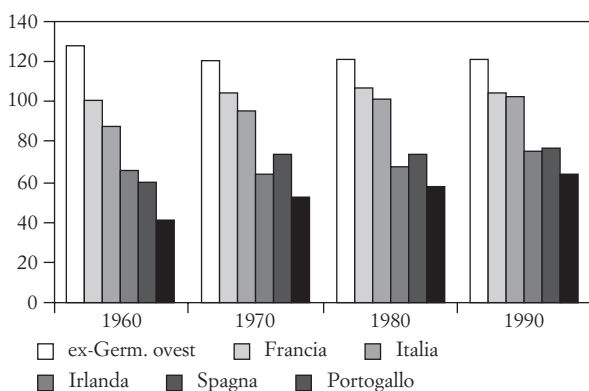
elettrico e ottico, che tipicamente utilizza tecnologia e *input skill-intensive*, ha duplicato la sua quota nel totale dell'*output* manifatturiero dei CEEC, passando dal 23 per cento nel 1995 al 46 per cento nel 2001; si tratta dell'industria maggiormente concentrata⁴. La seconda industria maggiormente concentrata è quella del legno; segue quindi quella dei trasporti. Solo due industrie risultano ugualmente disperse tra i vari paesi: quella dei metalli e quella chimica.

Altri studi⁵ suggeriscono un andamento sostanzialmente stabile della concentrazione, con un leggero incremento per alcuni settori (settori con medie economie di scala, settori *high-tech*, settori con bassi livelli salariali) e decremento per altri (settori a basse e alte economie di scala, settori con alti livelli salariali); sembra emergere la tendenza a localizzarsi dove i fattori produttivi richiesti sono abbondanti; tuttavia, mentre la prossimità geografica al *core* europeo è un fattore rilevante per la localizzazione, per molte industrie dell'Europa a 15 negli ultimi anni il fattore centro-periferia si è notevolmente ridimensionato.

Le differenze nei livelli di reddito tra gli stati membri dell'UE si sono affievolite negli ultimi anni, a conferma del fatto che la crescita economica è stata più forte nelle economie periferiche che sono nella fase di *catching-up* (come Irlanda, Portogallo e Spagna), piuttosto che nelle economie centrali (Germania, Francia e Italia). Questo fenomeno è generalmente atteso ed è noto come sigma-convergenza, vale a dire una diminuzione della deviazione *standard* tra i livelli di reddito. Il fenomeno è facilmente riscontrabile anche dalle informazioni riportate in Figura 4, in cui viene preso in considerazione il trentennio che va dal 1960 al 1990. A questo risultato hanno contribuito vari fattori: a mano a mano che sono diminuiti i costi di trasporto e sono venute meno le barriere commerciali, si sono sviluppati nuovi *cluster* industriali nelle economie periferiche a più basso costo, e in particolare

⁴ Lo studio della ECB (2004) considera otto paesi coinvolti nell'allargamento (Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Polonia, Estonia, Lituania, Lettonia) e il periodo di riferimento è l'ultimo decennio.

⁵ Si tratta di studi che parzialmente fanno riferimento ai paesi coinvolti nell'allargamento. Ad es. I. TRAISTARU, P. NIJKAMP, S. LONGHI, *Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries*, ZEI Working Paper, B02-16, 2002, prendono in considerazione Bulgaria, Ungheria, Romania, Estonia, Slovenia, dal 1990 al 1999.

Figura 4. PIL pro capite, in PPS, indice EU15 = 100

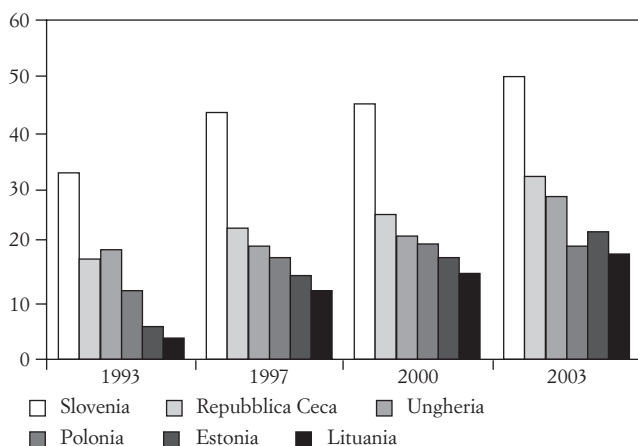
l'erogazione di fondi regionali europei ha esercitato una forte influenza nel processo di crescita di alcuni paesi, come ad esempio l'Irlanda.

Poiché il livello di reddito delle economie appena entrate è al di sotto di quello di Grecia, Spagna e Portogallo (Tabella 1) e alcune di esse occupano una posizione analogamente periferica, è possibile che il processo di convergenza posto sopra in evidenza abbia buone probabilità di realizzarsi anche in questo caso. Sta di fatto che nell'ultimo decennio i paesi coinvolti nell'allargamento hanno visto allargarsi, anche se non in misura considerevole, il divario esistente tra i livelli di reddito *pro capite* (Figura 5).

3. Le forze determinanti una diversa localizzazione

La teoria economica tradizionale suggerisce che la produzione di particolari prodotti, con la diminuzione delle barriere commerciali e dei costi di trasporto, dovrebbe spostarsi in regioni che presentano vantaggi comparati per quanto riguarda l'offerta di *input* specifici e lavoro. Le imprese che si localizzano in queste aree centrali possono offrire beni e servizi ad altre regioni, beneficiando al tempo stesso del vantaggio comparato dell'essere in una regione centrale. La maggiore mobilità di lavoro e capitale, suggerisce la teoria, dovrebbe accelerare questo processo.

Più recentemente, i modelli della nuova geografia economica hanno messo in discussione la visione tradizionale, identificando forze contrastanti che determinano la concentrazione e la specializzazione, o

Figura 5. PIL pro capite, in PPS, indice EU15 = 100

alternativamente la dispersione e la diversificazione dell'attività economica. Le forze più importanti sono descritte nella Tabella 2: tra le forze centrifughe (vale a dire forze che stimolano la dispersione della produzione) troviamo le barriere al commercio e i costi di trasporto, cosicché diventa più profittevole localizzarsi vicino ai mercati locali. Anche i prezzi della terra e della proprietà fungono da forze centrifughe, così come il *premium* salariale spesso elargito nelle grandi città e la congestione; tutti questi elementi gonfiano i costi a mano a mano che sempre più imprese si agglomerano in particolari aree. Le differenze linguistiche e culturali possono fungere da forza centrifuga se riguardano soprattutto funzioni come la vendita, il *marketing* e i servizi al cliente.

Dall'altra parte, i rapporti all'interno della catena dell'offerta e una forza lavoro specializzata sono forze centripete che incoraggiano la concentrazione della produzione in un numero limitato di localizzazioni di riferimento dette *cluster*. Tali *supply chain linkages* possono essere in avanti o all'indietro. Nel primo caso, l'impresa riceve forniture da altre imprese della regione, o assume lavoratori locali; nel secondo, consegna prodotti intermedi ad altre imprese o prodotti finali a clienti della regione. Una forza lavoro locale che risponde nei requisiti e nelle abilità alle richieste delle imprese consente di abbassare i costi di reclutamento e addestramento e di migliorare la produttività. Il *clustering* delle imprese permette inoltre lo sviluppo di infrastrutture locali (reti di trasporto e comunicazione) e allo stesso tempo di infrastrutture di tipo sociale e

Tabella 2. Le forze che determinano i modelli localizzativi dell'attività economica

Forze centrifughe (favoriscono la dispersione tra innumerevoli diverse localizzazioni)	Forze centripete (favoriscono la concentrazione in poche localizzazioni centrali o <i>cluster</i>)
• Barriere commerciali • Costi di trasporto/comunicazione • Prezzi della terra e della proprietà • Congestione • Differenze linguistiche/culturali • Differenziazione del prodotto (se questo riduce le potenziali economie di scala)	• Forza lavoro qualificata immobile in una particolare localizzazione • Un bacino clienti fortemente concentrato • Economie di scala nella produzione • Reti locali di <i>business</i> o di tipo sociale • Infrastrutture avanzate di trasporto/comunicazione nelle localizzazioni centrali

Tabella 3. Esempi di cluster di industrie in Europa

Industria	Paese
Mobilio	Danimarca
Prodotti chimici	Finlandia
Automobili	Germania
<i>Software</i>	Irlanda
Calzature	Italia
Tessili e abbigliamento	Italia
Calzature	Portogallo
Prodotti in pelle	Spagna
Equipaggiamento da trasporto	Svezia
Prodotti farmaceutici	Svizzera
Biotecnologie	Regno Unito
Equipaggiamento ottico ed elettrico	Ungheria
Industria del legno	Polonia

Fonte: Elaborazioni degli autori da *PricewaterhouseCoopers European Economic Outlook* (1999), European Central Bank (2004).

intellettuale, che pur essendo meno tangibili risultano essere parimenti rilevanti.

In Europa possono essere identificati molti di questi *cluster* (alcuni esempi sono dati dalla Tabella 3); è interessante verificare che anche per i paesi coinvolti nell'ultimo allargamento alcune attività manifatturiere stanno aumentando la concentrazione, con la conseguente organizzazione in *cluster*, mentre altre hanno cominciato a disperdersi. L'organizzazione in *cluster* che consegue dalla possibilità di godere vantaggi di costo predispone tutta una serie di aggiustamenti progressivi. A mano a mano che il numero di imprese simili localizzate in un *cluster* aumenta, l'ammontare dei rapporti con l'area si moltiplica, migliorando così le capacità attrattive della regione. Ne consegue che i

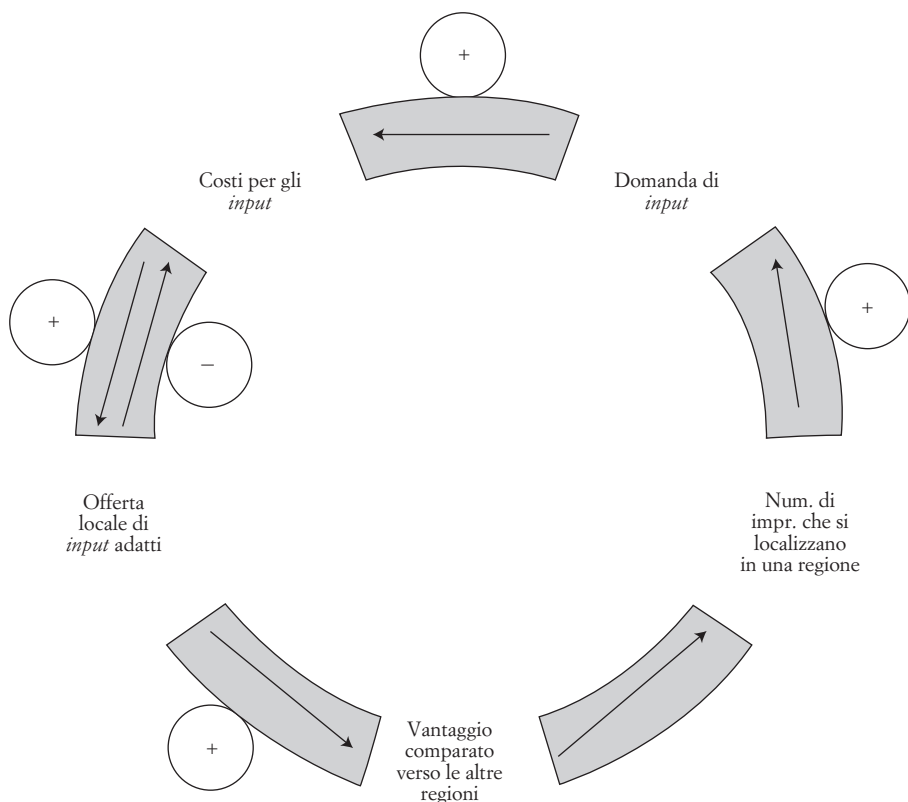
lavoratori dotati di abilità rilevanti per le industrie di un particolare *cluster* vengono a loro volta attratti. Ulteriori famiglie e imprese si aggiungono a quelle già presenti, con il risultato di una maggiore concentrazione e specializzazione, un mercato del lavoro particolarmente ricco nelle abilità richieste, e maggiori opportunità di contatti. Ne deriva un processo che si autoalimenta nel tempo.

I fattori chiave alla base della concentrazione, tuttavia, possono anche rafforzare le forze centrifughe. La redistribuzione della domanda di proprietà dalle regioni periferiche verso *cluster* di una certa dimensione aumenta i differenziali di prezzo tra le due zone; l'incremento della popolazione porta inoltre ben presto a problemi di congestione. Queste forze centrifughe possono divenire molto potenti e addirittura dominare le forze centripete agenti nell'altra direzione. L'esempio di Londra nel secondo dopoguerra è particolarmente significativo: inizialmente era una localizzazione per particolari tipi di attività economica, successivamente molte imprese hanno spostato tutto o quasi il loro personale in altre regioni del Regno Unito a minor costo. Lo stesso fenomeno si è verificato per altre grandi città europee come Parigi e Francoforte. In genere, regioni a più basso costo e con posizione periferica come l'Irlanda, il Portogallo e la Scozia hanno tutte beneficiato di investimenti interni (in industrie come quella del *software* di tipo ingegneristico, ad esempio) a spesa delle regioni a più alto costo.

Le forze centripete possono variare tra specifici gruppi di industrie (o un gruppo di industrie correlate) ma le forze centrifughe sono tendenzialmente le stesse. Questo perché i rapporti tendono a essere più forti all'interno di una stessa industria piuttosto che tra industrie. Le forze centrifughe, al contrario, tendono ad avere un impatto su tutta l'economia, dal momento che problemi di prezzo della proprietà e di congestione sono comuni a tutte le industrie di una regione.

Il modello rappresentato molto linearmente nella Figura 6 mostra come le forze chiave alla base della scelta localizzativa dell'industria interagiscono tra loro in un processo che evolve continuamente. Una regione con un'offerta relativamente grande di *input* a basso costo e di buona qualità attrarrà molte imprese nella regione, con l'effetto di spingere in alto la domanda e quindi il costo di questi *input*. La regione vedrà ridotto il vantaggio comparato iniziale. Allo stesso tempo, è possibile che *input* dello stesso tipo vengano attratti nella regione (come lavoro qualificato) cosicché le economie di scala vengono massimizzate. Se è questa la forza che domina, si sviluppa allora il *cluster* industriale e la specializzazione regionale tenderà ad aumentare.

Figura 6. Le forze chiave nelle decisioni localizzative



Questo è stato il modello osservato in Europa in buona parte dei settori manifatturieri.

Con l'allargamento si procederà ancora in questa direzione o la geografia economica dell'Europa subirà un sostanziale cambiamento, di cui beneficeranno soprattutto i paesi periferici (appena entrati)? Il *trend* di una crescente specializzazione regionale in Europa dovrebbe continuare per tutta una serie di fattori: la moneta unica, la nuova tecnologia, l'importanza di istituzioni pan-europee che consolidano il processo, maggiori investimenti e commercio all'interno dell'UE. Sulla base dei dati raccolti nell'ambito del presente lavoro e anche secondo altri studi, l'economia europea ha buone possibilità di divenire sempre più simile a quella degli Stati Uniti, in cui una sola moneta e la presenza di istituzioni federaliste hanno sicuramente rafforzato il *trend* di una specializzazione più spinta nel tempo.

Pur constatando tale tendenza, non riusciamo però a capire quali paesi europei e soprattutto quali regioni diverranno la localizzazione preferita delle industrie nel corso del tempo. È questa la domanda chiave cui si cerca di rispondere nella prossima sezione.

4. La localizzazione delle imprese nella nuova Europa

La decisione di localizzarsi in una particolare area è guidata da considerazioni basate sull'accesso al mercato, nonché da considerazioni di costo. In teoria, l'analisi di questi due fattori dovrebbe spiegare ampiamente i modelli localizzativi; in pratica, la disponibilità dei dati e altre incertezze rendono difficile delineare una previsione accurata sulla struttura di questi modelli. Esistono tuttavia approcci analitici che possono rivelarsi assai utili. Ad esempio, il *market potential* viene espresso da un indice che ordina tutte le regioni europee in base all'accesso al mercato che esse offrono. Vengono poi prese in esame considerazioni legate ai costi di produzione per capire come questo fattore e l'accesso al mercato interagiscono nella realtà per determinare decisioni di localizzazione.

4.1. Gli indici di perifericità (o indici di market potential)

Gli indicatori di perifericità possono essere suddivisi in due ampi sottogruppi: quelli che utilizzano i modelli di gravità (*gravity models*) e quelli basati sul costo/tempo di viaggio o sul concetto di accessibilità giornaliera.

I primi fanno riferimento a metodologie basate sui modelli di gravità, al fine di stimare il potenziale economico o di mercato (*market potential*). L'assunzione è che il potenziale per l'attività economica in ogni localizzazione è funzione sia della prossimità ad altri centri economici sia della dimensione economica, o massa, dei centri considerati. L'analogia con la legge di gravità sta nel fatto che l'influenza di ciascun centro sul potenziale economico della localizzazione è considerata direttamente proporzionale al volume dell'attività economica del centro economico e inversamente proporzionale alla distanza che li separa. Il potenziale economico si trova sommando tutte le influenze esercitate da tutti i centri economici del sistema sulla localizzazione considerata.

Il secondo tipo di indicatori, concettualmente più semplice e intuitivo del primo, ha avuto ampia diffusione negli ultimi anni grazie alla facilità di utilizzo di sistemi GIS⁶. Questo tipo di approccio cerca in sostanza di rispondere a una delle seguenti domande: qual è il costo di viaggio da ogni località ai maggiori centri economici in Europa; quante persone possono essere raggiunte con un viaggio giornaliero (di 3-4 ore solo andata/ritorno) da ogni punto sulla cartina di riferimento; quale sarebbe il costo totale per accedere al mercato da parte di n persone, da ogni localizzazione.

L'indice cui si fa riferimento nell'ambito di questo studio appartiene al primo dei due gruppi. In particolare, D. Keeble ha fornito alcuni contributi che rappresentano una pietra miliare anche per gli sviluppi successivi degli indicatori sulla perifericità⁷. Dal punto di vista grafico è immediato comprendere il significato di potenziale economico. Nella Figura 7 i diametri dei cerchi rappresentano la "massa" economica; il rapporto tra la somma delle masse e le distanze tra le varie località e i , dà la misura dell'*economic potential*, così come indicato dalla formula 1:

$$P_i = \sum_{j=1}^n \frac{M_j}{D_{ij}} \quad (1)$$

in cui P_i è l'indice di perifericità per la localizzazione i , M è la variabile che rappresenta la massa economica nella localizzazione j , D_{ij} è la distanza tra la località i e la località j .

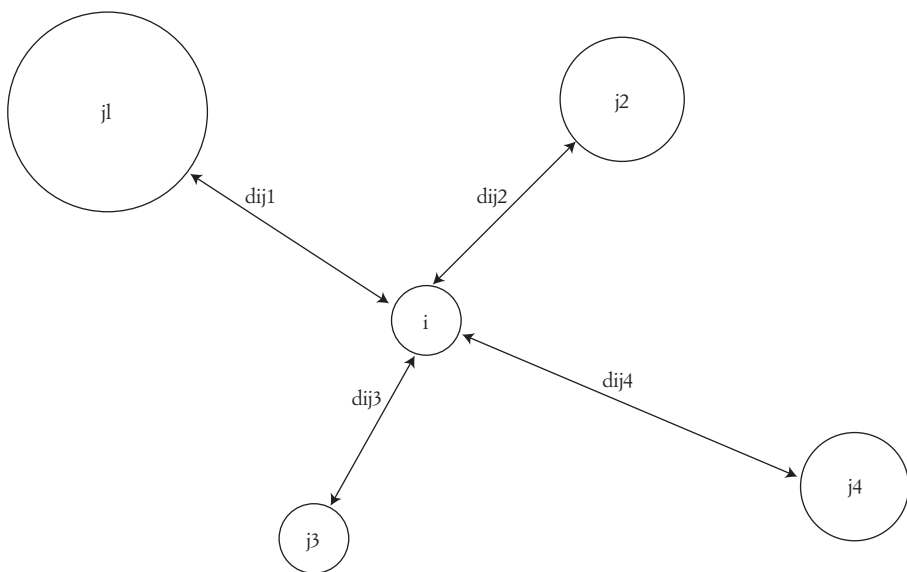
Nel 1988 Keeble applicò tale modello alle regioni europee NUTS II⁸ per investigare gli effetti dell'allargamento, nonché l'andamento dei *trend* nelle disparità centro-periferia. La variabile massa era il PIL regionale, le distanze vennero calcolate sui centri funzionali delle regioni (le città maggiori) utilizzando un modello semplificato della rete su

⁶ GIS sta per *Geographic Information System*, Sistemi informativi geografici utilizzati per la gestione di dati territoriali e ambientali.

⁷ Si vedano D. KEEBLE, P.L. OWENS, C. THOMPSON, *The Influence of Peripheral and Central Locations on the Relative Development of Regions*, Cambridge University, Department of Geography, 1981; e D. KEEBLE, J. OFFORD, S. WALKER, *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Luxembourg, Commission of the European Community, 1981.

⁸ NUTS sta per *Nomenclature of Statistical Territorial Units*. Il territorio europeo è suddiviso in regioni NUTS a livello I, II e III, e quest'ultimo è il più disaggregato. Per l'Italia, ad esempio, il NUTS II corrisponde alla divisione amministrativa delle regioni italiane, mentre il NUTS III a quello delle province.

Figura 7. Rappresentazione grafica dell'indice di market potential



strada/traghetto. Le barriere tariffarie erano simulate realizzando un equivalente in termini di distanza stradale. I risultati evidenziarono un chiaro modello di centro-periferia basato sul potenziale economico: il *core* dell'Europa veniva descritto come un *plateau* triangolare di alta accessibilità alle attività economiche a livello comunitario, con angoli in Stoccarda, Amburgo e Lille; Berlino ovest, l'Inghilterra sud-orientale e l'Île de France formavano altre punte notevoli di accessibilità intorno a questo triangolo d'oro.

Più recentemente, in un lavoro del 1999, A.K. Copus propone misure dell'indice più aggiornate, che riflettono raffinamenti della metodologia e la maggiore disponibilità e disaggregazione dei dati (regioni NUTS III)⁹. Come variabile massa, quattro sono le grandezze considerate: PIL in ECU, PIL in PPS¹⁰, forza lavoro e popolazione totale. I

⁹ Vengono considerate 1115 regioni NUTS III, le 5 regioni norvegesi, Svizzera e 17 paesi dell'Europa centrale e dell'est (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Bosnia Erzegovina, Croazia, Jugoslavia, Albania, Macedonia, Bulgaria, Romania, Ungheria e Turchia). Il livello di disaggregazione NUTS III viene applicato anche nella costruzione della matrice dei tempi di viaggio, nella quale si assume che i costi di viaggio su strada sono gli indicatori più adatti della misura reale o percepita del costo generalizzato della distanza.

¹⁰ PPS sta per *Purchasing Power Parity*, parità del potere d'acquisto.

dati sul tempo di viaggio e sulla massa vengono combinati utilizzando la formula 1 per ottenere valori sul potenziale economico, a loro volta trasformati in indicatori di perifericità, con un intervallo di variazione che va da 0 (regioni meno periferiche) a 100 (regioni più periferiche). Poiché il PIL espresso in PPS permette di tenere in considerazione variazioni di prezzo tra gli Stati membri, è questa la variabile massa a cui si fa principalmente riferimento.

La Figura 8 sintetizza sotto forma di mappa le stime relative all'indice di perifericità. Le regioni *core* possono essere facilmente identificate intorno alle città di Parigi, Londra, Rotterdam, Antwerp, Bruxelles, il bacino della Ruhr (Francoforte, Stoccarda, Monaco, Amburgo, Berlino) e Milano, con un valore di alta accessibilità che va da 0 a 35 e da 35 a 45. Infatti le regioni Île de France, Lombardia e Darmstadt, che contengono rispettivamente Parigi, Milano e Francoforte, hanno una posizione di primo piano all'interno della graduatoria. Un'altra regione con un alto valore dell'indice è Nordrhein-Westfalen, in Germania; qui le città sono di dimensioni considerevoli e, volendo far riferimento alla classificazione delle forze localizzative, esistono forti rapporti sia in avanti che all'indietro.

Un altro lavoro che valuta la perifericità tenendo conto non solo del PIL della regione ma anche del PIL delle regioni circostanti¹¹ mostra infatti come la prossimità reciproca di città come Bonn, Dortmund e Düsseldorf abbia innalzato il valore del *market potential* delle regioni che contengono tali città (come Arnsberg che contiene Dortmund, o Köln al cui interno c'è Bonn) fino alle primissime posizioni (3° e 11° posto), nonostante il valore del PIL sia collocato molte posizioni più in basso (53° e 37° posto, rispettivamente). Questo fenomeno è anche più evidente nelle regioni al cuore dell'Europa (Rhône-Alps, Lombardia e Svizzera, che contengono rispettivamente Lione, Milano e Berna), tra le quali emergono forti rapporti non solo sulla base del PIL, ma soprattutto per il fatto che ulteriori rapporti all'indietro si

¹¹ Si tratta del rapporto stilato da PricewaterhouseCoopers European Economic Outlook (1999). L'indicatore di *market potential* di una particolare regione è basato sul PIL della regione e sul PIL delle regioni circostanti. Il PIL fornisce una misura sintetica ragionevole di tutte le opportunità di mercato in una regione, in termini di potere d'acquisto. I valori del PIL vengono poi modificati nella costruzione dell'indice per riflettere l'aumento di costo in cui si incorre per accedere a mercati da distanze via via crescenti. Allora il PIL di una regione adiacente è scontato meno pesantemente del PIL di una regione più distante, perché i costi commerciali rapportati al PIL di quest'ultima sono più alti.

diffondono da queste regioni verso l'esterno, in tutte le direzioni. E così, ad esempio, la Franche-Comté vede innalzato il suo *market potential* di 127 posizioni rispetto alla graduatoria basata sul PIL, e lo stesso dicasi per le regioni di Tübingen e Haute-Normandie, con un avanzamento rispetto al PIL di circa 60 posizioni.

Intorno al *core*, come si creassero cerchi concentrici di accessibilità via via decrescente, si possono inoltre individuare aree di accessibilità ancora buona (con un indice che va da 45 a 55): le regioni del centro-sud dell'Inghilterra, le regioni del nord-est della Francia, la Svizzera, il nord-Italia, la parte ovest dell'Austria, e tutta la fascia centrale della Germania; aree di accessibilità discreta (valori dal 55 al 65): le fasce costiere dell'Inghilterra, le regioni centrali della Francia e dell'Italia, il resto dell'Austria, l'estremo Est della Germania, e la parte sud della Danimarca; aree che cominciano a essere leggermente periferiche: nord dell'Inghilterra, sud-ovest della Francia, centro-est della Spagna, centro-sud dell'Italia, Slovenia, Croazia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia, tutto il resto della Danimarca. Infine, l'estrema periferia è associata a valori dell'indice che vanno da 75 a 100 e corrisponde all'estremo margine del continente. Troviamo infatti la Scozia, tutta l'Irlanda, tutto il Portogallo, regioni settentrionali e meridionali della Spagna, l'estremo sud dell'Italia, Sicilia e Sardegna, tutta la Grecia, tutti gli altri Stati dell'ex Jugoslavia, Polonia, Lituania, Estonia e Lettonia, e tutta la penisola scandinava, con le regioni più periferiche in assoluto nell'estremo nord di Norvegia, Svezia e Finlandia.

Ora, alla luce dell'ultimo allargamento, ci si domanda se questo modello di centro-periferia resterà invariato o subirà scossoni. Un possibile termine di confronto è offerto dall'esperienza NAFTA, realizzata dall'unione in un blocco commerciale unico del Messico, degli Stati Uniti e del Canada. La distribuzione dell'attività produttiva negli Stati Uniti non ha subito forti cambiamenti, ma molte compagnie messicane hanno abbandonato la capitale per localizzarsi in prossimità del confine con gli Stati Uniti. In analogia con questo scenario, nel caso dell'Europa l'allargamento a Est potrebbe dunque mantenere sostanzialmente inalterata la distribuzione della produzione, ma spingere la localizzazione dell'attività economica dei paesi dell'Est più verso occidente. Allo stesso tempo, è possibile che perduri ancora il *trend* delle compagnie europee (dell'UE a 15) a delocalizzare verso Est la fase produttiva dell'attività in virtù dei bassi costi esistenti, anche se si tratta di un vantaggio di costo che necessariamente viene a sfumare nel tempo.

4.2. I costi di produzione

Nel momento in cui si sceglie una localizzazione, il *market potential* è uno degli aspetti da considerare, ma non l'unico. Considerazioni legate ai costi di produzione sono altrettanto critiche, soprattutto in relazione a *input* come il lavoro, per il quale i costi variano molto significativamente all'interno dell'Europa.

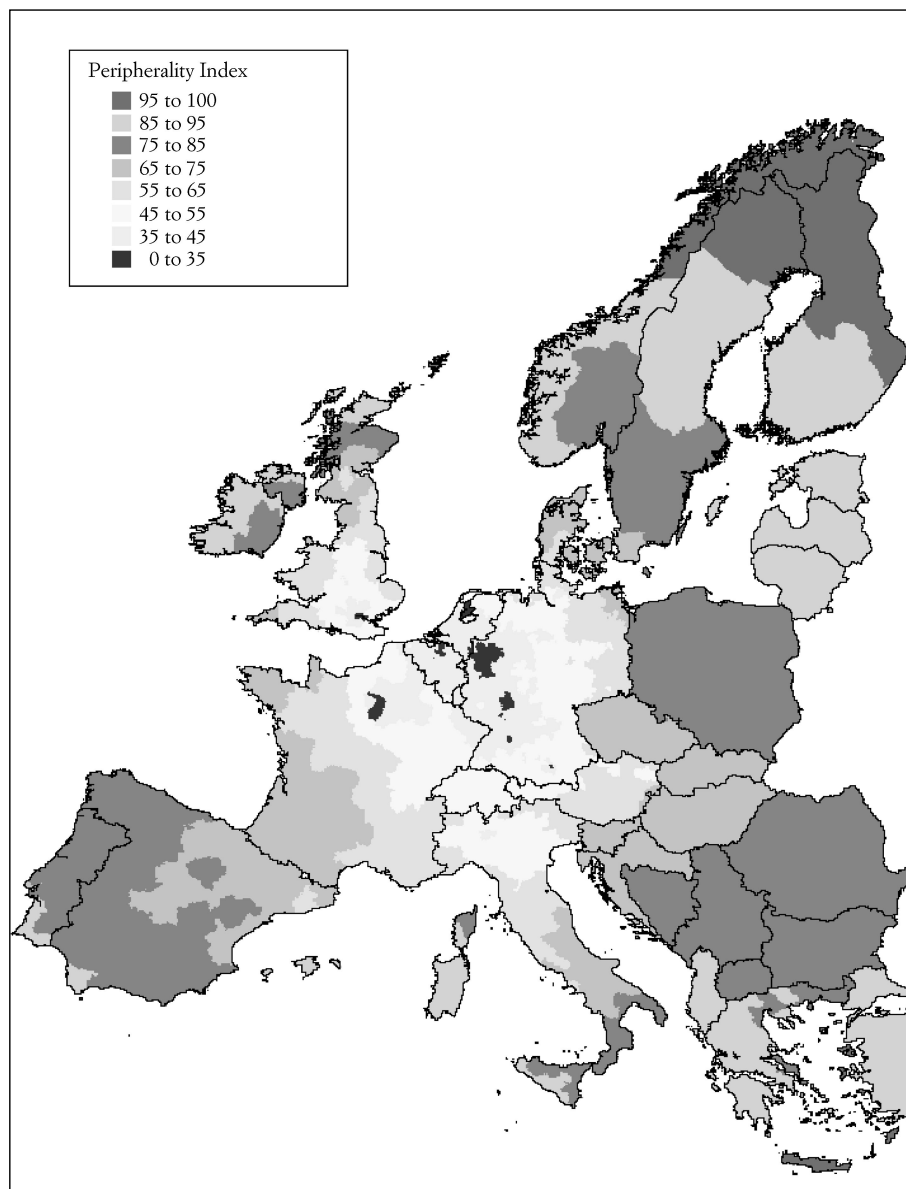
Ciò è quanto si evince chiaramente dalla Figura 9. Va sottolineato che tutti i paesi coinvolti nell'allargamento (dei quali la Repubblica Ceca è quello inserito nel campione della Figura 9) presentano un costo del lavoro relativamente basso, per cui potrebbero divenire una localizzazione appetibile per quei settori manifatturieri sensibili alla minimizzazione dei costi di produzione; tale processo riceverebbe un'ulteriore accelerazione con la riduzione dei costi di trasporto, di comunicazione e di tipo commerciale. Inoltre, la composizione della forza lavoro di una regione in termini di abilità è altrettanto importante.

Valori aggregati come il PIL non danno nessuna indicazione su come si localizzi la forza lavoro in base alle abilità. È assai difficile prevedere dove prenderà piede un *cluster* di attività relative all'ingegneria ad alta tecnologia, ai servizi cinematografici o alla biotecnologia. Tuttavia, una volta decollato, il processo si autorafforza nel tempo (secondo le modalità descritte sopra); va da sé che identificare i *cluster* nei primi stadi di sviluppo (prima che diventino Hollywood o la Silicon Valley, ad esempio) può essere molto allettante in termini sia di *premium* salariali sia di rendita proprietaria.

Un certo ruolo è esercitato anche dai regimi fiscali, sebbene in questo caso sia rilevante la pressione fiscale effettiva per un particolare progetto. Sovvenzioni e altri incentivi di tipo regionale sono parimenti fattori chiave nella localizzazione, così come lo sono altri elementi del tipo infrastrutture, lingua e cultura locale, attitudine al *business*. Tenendo conto del peso di questi fattori dal lato dell'offerta e delle informazioni che scaturiscono dall'indice di accessibilità, è possibile individuare settori industriali vincenti e perdenti soprattutto in presenza di costi di commercio relativamente bassi. Nello specifico si possono distinguere tre diversi tipi di settore:

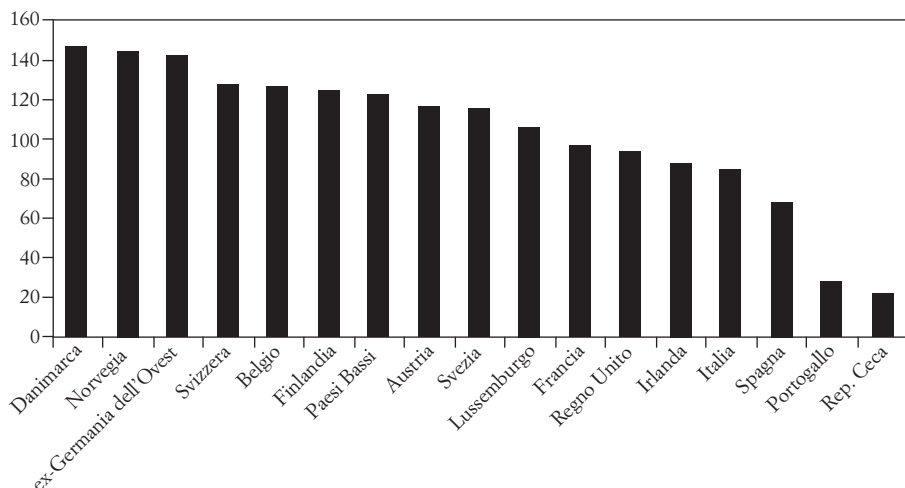
- *Settori per i quali è fondamentale essere vicino ai mercati/clienti.* In questa tipologia abbiamo tutta la gamma dei settori di servizi (cioè hotel, ristoranti, commercio al dettaglio, servizi alla persona) in cui la

Figura 8. Rappresentazione dell'Europa secondo l'indice di market potential (PIL in PPS)



Fonte: COPUS (1999).

Figura 9. Indici di compenso orario, in \$ USA, per i lavoratori del settore manifatturiero (USA = 100), 2003



Fonte: Elaborazioni degli autori su dati del Bureau of Labor Statistics.

prossimità fisica è essenziale per le transazioni. Questi tipi di servizio tenderanno a concentrarsi in centri densamente popolati, con alti valori di accessibilità.

• *Settori nei quali è fondamentale ottimizzare l'accesso a input specialistici di alta qualità.* L'input chiave in questo caso è la conoscenza, definita in senso lato per intendere qualsiasi cosa che vada dalla conoscenza scientifica vera e propria alle abilità richieste per i servizi professionali. L'esperienza mostra che questo tipo di attività basate sulla conoscenza tende ad agglomerarsi intorno alle zone in cui chi detiene quella conoscenza sceglie di vivere e lavorare: professionisti della finanza, della comunicazione e di altro tipo tenderanno a localizzarsi intorno ai grandi centri metropolitani; professionisti della ricerca e sviluppo sceglieranno invece le città universitarie; chi è dedito allo sviluppo del *software* potrebbe creare un proprio centro, se quelli esistenti non sono ritenuti soddisfacenti. Ma esiste dunque una relazione tra la localizzazione di queste industrie basate sulla conoscenza e i valori dell'accessibilità? Un legame c'è ma è non lineare, nel senso che la nascita di nuovi *cluster* è spesso il risultato di accidenti storici che si autorafforzano piuttosto che il risultato di un piano governativo predisposto.

• *Settori nei quali è fondamentale minimizzare i costi di produzione.* Si fa riferimento a tutta l'attività manifatturiera (escludendo l'attività di ricerca e sviluppo) e a un numero crescente di servizi standardizzati (assicurativi, bancari ecc.) che possono essere offerti al telefono o via Internet. In questi settori i costi di trasporto e di comunicazione sono perlopiù bassi e in diminuzione, cosicché la chiave sta nel minimizzare altri costi come il lavoro, la proprietà e la pressione fiscale. Per questi settori la localizzazione in paesi della periferia europea (Irlanda, Portogallo e tutti i paesi dell'ultimo allargamento) continuerà a rappresentare un vantaggio di costo, sebbene tali vantaggi scemeranno nel tempo e localizzazioni a basso costo emergeranno anche in altre parti del globo.

Alla luce di quanto appena detto la graduatoria basata sull'indice di accessibilità può fornire un'ottima indicazione per le localizzazioni preferite dal primo gruppo di settori, un utile suggerimento (ma non completamente soddisfacente) per il secondo gruppo, mentre il terzo tipo di attività potrebbe addirittura evitare localizzazioni ad alta accessibilità proprio per evitare costi più alti del lavoro e della proprietà.

4.3. *Evoluzione dell'output e dei saldi delle partite correnti*

Per avere un'idea di come nella realtà i mercati reagiscano a queste considerazioni legate ai processi produttivi sarebbe necessario far riferimento ai *trend* del valore aggiunto lordo per settore e per regione geografica. Le limitazioni imposte dai dati suggeriscono tuttavia di analizzare l'andamento dei tassi di crescita settoriali, per paese, e successivamente dei saldi delle partite correnti. L'analisi dei tassi di crescita negli ultimi 15-20 anni¹² permette di porre in evidenza i seguenti aspetti:

- Alcuni paesi come la Danimarca e i Paesi Bassi hanno ottenuto

¹² L'analisi fa riferimento al periodo che va dal 1980 alla fine degli anni Novanta per l'UE a 15 (*PricewaterhouseCoopers European Economic Outlook*, cit.). Per i paesi CEEC l'intervallo di riferimento è 1995-2001: EUROPEAN CENTRAL BANK, *Sectoral Specialization in the EU, A Macroeconomic Perspective*, Occasional Paper Series, n. 19/July 2004.

tassi di crescita superiori alla media in buona parte dei settori, con poche eccezioni al di sotto (settori finanziari per la Danimarca, settore dell'energia per i Paesi Bassi).

- La Germania ha sperimentato una forte crescita nell'equipaggiamento da trasporto ma una crescita relativamente debole nei tessili e nel settore del cibo, delle bevande e del tabacco.

- La Francia ha avuto una buona crescita nel settore degli hotel e del *catering*, delle bevande, del cibo e del tabacco.

- Il Regno Unito mostra una crescita al di sopra della media nei servizi finanziari, hotel e *catering*, con minor successo in settori manifatturieri (con l'eccezione dei prodotti farmaceutici).

- L'Italia ha subito un certo rallentamento nei settori finanziari, nel settore dell'equipaggiamento per ufficio e di elaborazione dati, della carta e della stampa (anche se c'è evidenza a favore di un buon successo nei settori dei beni in pelle e della moda in generale).

- La Spagna ha sperimentato una crescita al di sopra della media per i settori della comunicazione e dell'energia, e in altri settori manifatturieri.

- La Svezia denota una forte crescita nel settore metalli, equipaggiamento da trasporto, della carta e stampa, con minore crescita nei tessili e nella comunicazione.

- L'Irlanda ha registrato tassi di crescita superiori alla media ovunque ma in modo più spiccato nei servizi finanziari, hotel e *catering*, piuttosto che nei settori manifatturieri.

Quanto ai nuovi Stati membri, va sottolineato che le industrie chimica e dei metalli sono quelle che sperimentano i più bassi tassi di crescita; anche la produzione del tessile mostra un forte declino. Per i singoli paesi si osserva che:

- L'Ungheria sperimenta una crescita fortissima nell'equipaggiamento elettrico e ottico – con aumenti dell'*output* pari quasi al 300 per cento (passando dall'8 al 31 per cento) – e nell'industria dei trasporti.

- L'Estonia mostra un buon tasso di crescita nelle industrie per così dire leggere: carta, mobilio, vetro, lavorazione del cibo; un forte declino si ha nell'industria chimica e metallurgica.

- La Lituania, la Lettonia e, in particolare, la Polonia mostrano un notevole tasso di crescita dell'industria della carta.

- La Slovacchia denota una forte crescita nel settore dei trasporti.

Tabella 4. *Le indicazioni date dai flussi commerciali sui possibili settori vincenti e perdenti*

Paese	Settori vincenti	Settori perdenti
Germania	Prodotti dell'ingegneria generale ed elettrica, veicoli, plastica e prodotti chimici	Bevande, materiale da costruzione, abbigliamento e calzature
Francia	Bevande, prodotti alimentari	Abbigliamento e calzature, beni per la casa
Italia	Beni per la casa, abbigliamento e calzature	Carne e prodotti caseari, prodotti chimici
Spagna	Calzature	Prodotti chimici, farmaceutici
Svezia	Carta e prodotti della stampa	Bevande
Belgio	Plastica	Bevande
Irlanda	Prodotti farmaceutici e chimici, prodotti ingegneristici	Carta e prodotti della stampa, abbigliamento e calzature
Grecia	Abbigliamento	Prodotti farmaceutici
Portogallo	Abbigliamento e calzature	Prodotti farmaceutici
Estonia	Legno e carta, mobilio, tessuti	Macchinari e equip., prod. chimici
Repubblica Ceca	Equipaggiamento da trasporto	Prodotti chimici
Lettonia	Legno e prodotti del legno, prodotti alimentari	Macchinari, prodotti chimici
Lituania	Tessili e abbigliamento, carta e prodotti della carta	Macchinari, equipaggiamento da trasporto
Polonia	Equipaggiamento da trasporto	Macchinari, prodotti chimici
Slovacchia	Macchinari ed equipaggiamento da trasporto, tessuti e abbigliamento	Macchinari, prodotti chimici

Fonte: Elaborazioni degli autori da *PricewaterhouseCoopers European Economic Outlook* (1999), European Central Bank (2004).

L'analisi dei flussi commerciali offre una seconda prospettiva. L'ipotesi è che i paesi che per lungo tempo sono esportatori netti di un particolare prodotto abbiano vantaggi comparati nella produzione di quel particolare settore, da assumersi come potenziale settore 'vincente' a mano a mano che si assesta la riallocazione dell'attività economica nello spazio dell'UE.

Un confronto con dati relativi al 1988¹³, prima che il mercato unico

¹³ *PricewaterhouseCoopers European Economic Outlook*, cit. Si fa riferimento all'UE a 15.

venisse implementato, non mostra forti cambiamenti nella distribuzione dei saldi delle partite correnti per settore manifatturiero, quasi che il modello di commercio si sia mantenuto nel tempo qualitativamente simile. Certamente esistono eccezioni (come il saldo positivo nei farmaceutici e chimici per l'Irlanda) e va posto in evidenza un certo processo di convergenza, in termini di quote delle attività che compongono il settore manifatturiero, tra i nuovi paesi membri e quelli esistenti. Ciò può essere ricondotto al profondo processo di ristrutturazione di tali paesi, che ha visto il declino di attività inizialmente importanti, ma ad alta intensità di lavoro e a basso valore aggiunto, come la lavorazione del cibo, prodotti tessili, metalli e *coke*, e la simultanea espansione di industrie da principio non importanti ma con maggior utilizzo di capitale. Un graduale innalzamento della qualità delle abilità si può inoltre dedurre dall'aumento delle industrie che utilizzano un livello medio di abilità del fattore lavoro (prodotti plastici, carta e legno). Allo stesso tempo, i paesi CEEC mostrano un rafforzamento del vantaggio comparato nella produzione di veicoli a motore.

La conclusione che si può trarre è che i modelli di vantaggio comparato nazionale per beni commerciabili nell'UE sono alquanto consolidati: non sembrano mostrare una forte tendenza a divenire più o meno pronunciati, come risultato del mercato unico, né a causa dell'ultimo allargamento, anche se ciò non significa che la specializzazione industriale non sia aumentata a livello regionale.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi svolta ha permesso di identificare alcuni elementi chiave nel processo di specializzazione e concentrazione dell'attività economica nelle regioni coinvolte nell'ultimo allargamento a Est:

- La specializzazione dei nuovi membri è aumentata notevolmente, a partire dagli anni Novanta, e al tempo stesso si osserva un aumento della concentrazione regionale dell'*output* manifatturiero. Emerge una convergenza in termini di composizione delle quote delle attività manifatturiere tra i nuovi membri e quelli esistenti. La specializzazione dell'UE a 15 aumenta lentamente ma stabilmente.

- Il modello centro-periferia è fortemente evidente quando si disegna la mappa dell'Europa utilizzando l'indicatore di perifericità o di

accesso al mercato: tutti i nuovi paesi entrati occupano una posizione di accessibilità medio-bassa.

- I modelli di vantaggio comparato per beni commerciabili all'interno dell'UE sono alquanto consolidati e con buona probabilità rimarranno rilevanti per l'evoluzione della specializzazione. Non ci si aspetta che forti cambiamenti siano dettati dall'ultimo allargamento.

La scelta localizzativa è divenuta estremamente cruciale negli ultimi anni. Può variare da settore a settore e in base al tipo di attività economica. Impianti manifatturieri, centri che offrono servizi, centri di ricerca, possono avere diverse ottime localizzazioni all'interno o all'esterno dell'UE. Tuttavia, i seguenti punti vanno messi in evidenza:

- Aumenti significativi di traffico frontaliero all'interno dell'Europa sono stati accompagnati da uno spostamento della produzione manifatturiera verso dei *cluster* regionali. C'è da aspettarsi che il processo di specializzazione a livello regionale continui, anche alla luce dell'ultimo allargamento.

- Per la produzione manifatturiera e per quei servizi che possono essere consegnati a distanza, i costi relativi di produzione tenderanno a dominare le decisioni di localizzazione e la periferia europea (Irlanda, Portogallo, Italia meridionale, Grecia e ora i paesi dell'Est europeo) continuerà a offrire vantaggi rispetto ad aree ad alto costo, nonostante la concorrenza da aree a basso costo al di fuori dell'UE.

- Altri servizi la cui prossimità ai clienti è critica, e le industrie della conoscenza per le quali sono fondamentali le reti locali formate da imprese e a livello sociale, continueranno a concentrarsi vicino ai centri urbani. L'appetibilità di alcune regioni per questo tipo di attività economica può essere stimata parzialmente anche dal modello di centro-periferia illustrato precedentemente.

Le considerazioni conclusive vogliono porre l'accento sull'opportunità che l'allargamento rappresenta tenendo conto sia dell'attività economica specifica, sia della posizione geografica delle regioni. In primo luogo, la sfida per le imprese non sta solo nell'identificare correttamente quelle regioni d'Europa che offrono un vantaggio comparato per un'industria specifica, ma anche nell'individuare le regioni che hanno maggiore probabilità di attrarre altre imprese dello stesso tipo, se già esistono vantaggi significativi della concentrazione regionale. Le imprese che si spostano rapidamente verso i futuri *cluster* possono

aspettarsi di trarre beneficio non solo dalla prima scelta di lavoratori e fornitori locali, ma anche dai vantaggi che scaturiscono dai diritti di proprietà a mano a mano che altre imprese cercheranno di localizzarsi nell'area. Dunque, se il rendimento per il rischio di indirizzarsi in nuove localizzazioni può essere molto allettante, ma non adeguato a tutte le imprese, per altre la scelta di *cluster* già esistenti può rivelarsi più appropriata.

In secondo luogo, ciò che sembra plausibile è un possibile spostamento delle imprese verso i paesi dell'Est europeo, soprattutto nelle zone frontaliere, di settori manifatturieri per i quali i costi di produzione esercitano un forte peso nella decisione localizzativa. Tali vantaggi di costo, offerti soprattutto dalle regioni periferiche, non sono tuttavia destinati a durare a lungo. Allo stesso tempo, le imprese dell'Est potrebbero spingersi maggiormente a ovest, verso le zone di frontiera. Dunque, tenendo conto di esperienze analoghe di integrazione (come il NAFTA), quest'ultimo allargamento sembra rappresentare una grande opportunità sia per i paesi membri sia per i nuovi entrati, pur con una distribuzione degli impatti economici differenziata e dipendente dalla posizione geografica delle regioni rispetto ai nuovi Stati membri: i benefici indotti dal mercato allargato sembrerebbero ricondursi soprattutto alle regioni che hanno una contiguità territoriale con i paesi dell'allargamento, piuttosto che alle regioni interne dell'Unione Europea¹⁴.

Bibliografia

- AMITI M. (1997), *Specialization Patterns in Europe*, CEPR Discussion Paper, n. 363.
- BRÜLHART M. (2001), *Evolving Geographical Concentration of European Manufacturing Industries*, "Weltwirtschaftliches Archives".
- BRÜLHART M., CROZET M., KOENIG P. (2004), *Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential*, HWWA Discussion paper, n. 270.
- COPUS A.K. (1999), *A New Peripherality Index for the NUTS III Regions of the European Union*, ERDF/FEDER Study 98/00/27/130, *A Report for the European Commission*, Directorate General XVI.A.4 (Regional Policy and Cohesion).
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2004), *Sectoral Specialization in the EU, A Macroeconomic Perspective*, Occasional Paper Series, n. 19/July.
- FERTIG M. (2003), *The Impact of Economic Integration on Employment – An Assessment in the Context of EU Enlargement*, IZA Discussion Paper, n. 919.

¹⁴ Questo scenario emerge chiaramente dallo studio realizzato da M. BRÜLHART, M. CROZET, P. KOENIG, *Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential*, HWWA Discussion Paper, n. 270, 2004.

- HAALAND J.I., KIND H.J., MIDELFART-KNARVIK K.H., TORSTENSSON J. (2000), *What Determines Economic Geography of Europe?*, Discussion Paper, n. 19/98, Department of Economics, Norwegian School of Economics and Business Administration.
- NIEBUHR A. (2004), *Market Access and Regional Disparities, New Economic Geography in Europe*, HWWA Discussion Paper, n. 269.
- KEEBLE D., OWENS P.L., THOMPSON C. (1981), *The Influence of Peripheral and Central Locations on the Relative Development of Regions*, Department of Geography, Cambridge University.
- KEEBLE D., OFFORD J., WALKER S. (1988), *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Luxembourg, Commission of the European Community.
- KRUGMAN P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge (MA), MIT Press.
- KRUGMAN P. (1992), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-499.
- PORTER M. (1998), "Clusters and the New Economics of Competiton", *Harvard Business Review*, November-December.
- PAAS T. (2003), *Regional Integration and International Trade in the Context of EU Eastward Enlargement*, HWWA Discussion Paper, n. 218.
- PricewaterhouseCoopers *European Economic Outlook* (1999).
- TRAISTARU I., NIJKAMP P., LONGHI S. (2002), *Regional Specialization and Concentration of Industrial Activity in Accession Countries*, ZEI Working Paper, B02-16.

GIULIANA LASCHI*

L'EUROPA A 25 E LA PAC: IL CASO DELLA POLONIA

SOMMARIO

1. *Il ruolo dell'agricoltura nell'allargamento ai PECO.*
2. *Un caso di studio: la Polonia.*
3. *Il referendum per l'adesione all'UE.*

1. Il ruolo dell'agricoltura nell'allargamento ai PECO

Il dibattito sulle modalità dell'allargamento è stato molto acceso e una larga parte dei negoziati è stata occupata dal settore agricolo per due motivi fondamentali: l'agricoltura occupa un posto rilevante nelle economie dei PECO¹; la PAC costituisce ancora una delle principali politiche comuni, assorbendo poco più del 40 per cento del bilancio comunitario e rivestendo un posto di primo piano in relazione all'*acquis* comunitario².

Nei dodici paesi, la cui adesione è avvenuta nel maggio 2004 o è prevista per il 2007, il 21 per cento della mano d'opera è occupata in agricoltura (contro il 5 per cento dell'UE), con punte più alte in Romania e Polonia e più basse nella Repubblica Ceca e a Malta³. Quindi, con l'allargamento aumenta in modo sensibile la distribuzione settoriale della forza lavoro a favore dell'agricoltura, soprattutto per la disponibilità della Polonia e della Romania (rispettivamente il 18,8 e il 42,8 per cento sul totale degli occupati)⁴. Si può comunque considerare che si tratterà di un fenomeno transitorio, seppur di lungo periodo.

* Professore associato di Storia dell'integrazione europea nell'Università degli Studi di Bologna, sede di Forlì.

¹ B. ARDY, *Agriculture and Enlargement*, in J. GOWER e J. REDMOND, *Enlarging the European Union. The Way Forward*, Aldershot, Burlington (USA), Singapore, Sydney, Ashgate, 2000, pp. 88-103.

² S. TARDITI, *Impact of the Common Agricultural Market Policy on Central and Eastern European Countries*, CIPAS DP 25, 15.5.2003.

³ *Rassegna sindacale*, n. 42, 13-19.11.2003.

⁴ Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura, *L'agricoltura UE e l'allargamento*, 2002.

Un fenomeno che richiederà invece tempi di adeguamento molto più lunghi è quello relativo alla riconversione delle terre destinate a uso agricolo.

L'allargamento comporterà quindi una modifica profonda del ruolo economico e sociale dell'agricoltura nell'UE e, infatti, proprio nella prospettiva dell'allargamento e delle possibili ricadute sull'agricoltura europea, è iniziata una riforma strutturale della PAC⁵. Occorre però rilevare che la strada percorsa sembra andare più nella direzione di un risanamento del bilancio agricolo comunitario, salvaguardando le esigenze dei Quindici, che incontro alle esigenze dell'agricoltura dei paesi PECO. Questi, entrando nell'UE, trovano infatti una PAC non propriamente adatta ai loro settori primari, che hanno tuttora bisogno di un intervento forte per la loro modernizzazione e per adattarla all'*acquis* comunitario⁶.

Il rischio, dal punto di vista dei PECO, è quello di incontrare la PAC nel momento del suo tramonto, trovando una politica agricola impoverita di risorse finanziarie; in gran parte smantellata come azione comune e fortemente rinazionalizzata; 'congelata' su un sostegno dei redditi 'disaccoppiato', ma gestito in termini riduttivi, in quanto calibrato come compensazione per il ridimensionamento della 'vecchia politica dei prezzi' – per definizione, riservata ai 'vecchi' Stati membri – più che come leva di sviluppo e valorizzazione dei ruoli dell'agricoltura⁷.

Nel periodo di pre-adesione era previsto il "partenariato d'adesione", una strategia comune dell'Unione e di ciascun nuovo membro, che prevedeva l'assunzione di impegni precisi (a breve e lungo termine) da esperire all'interno di date stabilite⁸. Per quanto riguarda il settore agricolo, era previsto un "aiuto allo sviluppo agricolo" per rafforzare i settori più deboli ma prioritari per l'adesione, quali la diversificazione delle produzioni, il miglioramento della qualità (adeguamento alle norme fitosanitarie e veterinarie), la trasformazione e la

⁵ J. VOUTHON, *Implications of the Enlargement for the Common Agricultural Policy*, in V. CURZON PRICE, A. LANDAU, R. G. WHITMAN (eds), *The Enlargement of the European Union. Issues and Strategies*, London, Routledge, 1999, p. 78.

⁶ A. BURREL e A. OSKON (eds), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*, Wageningen, Wageningen Pers, 2000.

⁷ Istituto nazionale di economia agraria, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, *PECO e allargamento dell'UE. Agricoltura, Commercio e politiche*, Roma, INEA, giugno 1998, p. 56.

⁸ *Ibidem*.

commercializzazione. Il sostegno dell'Unione era previsto come cofinanziamento.

Inoltre, sempre nel periodo di pre-adesione gli scambi commerciali tra l'UE e i PECO erano regolati dagli "accordi europei di associazione". In tali accordi, che avevano carattere asimmetrico, natura preferenziale e durata illimitata, l'agricoltura veniva considerata separatamente per le sue peculiarità e i relativi accordi erano meno favorevoli ai PECO, rispetto ai prodotti degli altri settori⁹. L'evoluzione degli scambi ha favorito i Quindici, più dei PECO. Tre di essi (Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca) assicuravano poco meno del 70 per cento del complessivo volume di commercio agroalimentare con l'Unione.

Per il primo periodo di adesione, 2004-2006, sono previsti soltanto fondi limitati della PAC per i nuovi membri, che andranno progressivamente aumentando sino a raggiungere il 100 per cento nel 2013. Allo stesso tempo, i Quindici hanno stabilito di abbassare il loro contributo dall'1,24 all'1 per cento. Poiché non sono previste riduzioni complessive di bilancio per la politica agricola, vi sarà una sostanziale riduzione dell'erogazione dei fondi per gli interventi strutturali nelle zone più povere dell'Unione, comprese quelle di nuovo allargamento. I fondi strutturali saranno quindi allocati prevalentemente nelle zone depresse dei nuovi membri¹⁰. Questo fattore potrebbe portare alla decisione di minor allocazione di fondi da parte dei Quindici: un aspetto che quindi è molto temuto dai paesi dell'attuale allargamento.

Una caratteristica molto importante dei PECO, che ha occupato una parte rilevante dei negoziati, riguarda il basso livello dei prezzi rispetto a quelli comunitari, dell'ordine del 40-80 per cento in media¹¹. In particolare, gli scostamenti sono evidenti per quanto riguarda i prodotti in eccedenza e maggiormente sostenuti dalla PAC: per i prodotti del settore lattiero-caseario (30-40 per cento), per le carni bovine (35-40 per cento) e per la barbabietola da zucchero (40-50 per cento). Inoltre, il sostegno e la protezione dell'agricoltura da parte dell'UE sono notevolmente superiori a quelli dei PECO che, nella prima fase di liberalizzazione dei prezzi e degli scambi, hanno smantellato i sussidi ai produttori e al consumo e le barriere agli scambi con l'estero.

⁹ Non è prevista una completa abolizione dei dazi sui prodotti contingentati, ma solo una riduzione che è in media del 50 per cento.

¹⁰ In particolare, soffriranno dello spostamento dei fondi le regioni svantaggiate di Italia, Spagna, Portogallo e i *Länder* tedesco-orientali.

¹¹ *PECO e allargamento dell'UE*, cit.

I forti differenziali di prezzo sono la causa principale della decisione da parte dell'Unione di non applicare ai PECO i pagamenti compensativi previsti dalla riforma della PAC. La Commissione ha però previsto di concentrare le risorse comunitarie a supporto del processo di adeguamento strutturale e di sviluppo rurale¹².

2. Un caso di studio: la Polonia

La Polonia è stata tra i paesi più attivi durante il periodo di pre-adesione, ma anche quello che ha posto maggiori problemi ai Quindici, sino a mettere quasi a repentaglio un risultato positivo dei negoziati. Il ruolo centrale svolto dal paese nelle trattative è sicuramente dovuto al fatto che la Polonia è lo Stato di nuova adesione più grande e popolato. Ma, ancor più importante, i governi polacchi hanno condotto i negoziati con l'UE in un momento in cui le modalità di pre-adesione influivano pesantemente sull'economia del paese, in particolare sul settore agricolo, provocando un forte scetticismo anche nelle fasce della popolazione che, al momento della caduta del muro di Berlino, auspicavano invece un pieno e rapido reinserimento della Polonia in Europa, attraverso l'adesione all'Unione. I governi polacchi dovevano, quindi, riuscire a negoziare con l'UE in modo tale da dimostrare ai propri cittadini di giocare un ruolo cardine nell'area della pre-adesione. Questo tentativo ha portato a numerose prove di forza durante i negoziati, in particolare a quelli relativi al settore agricolo, nei quali la Polonia ha giocato un ruolo di traino, soprattutto per i maggiori interessi (economici, sociali e politici) in tale ambito, rispetto agli altri PECO.

Il ministro per l'Agricoltura e lo Sviluppo rurale, Jaroslaw Kalinowski, esponente del Partito polacco dei contadini (PSL), prima della crisi di governo che il 1° marzo 2003 vide l'uscita dalla coalizione di governo proprio del partito contadino, ricopriva un ruolo molto importante all'interno del Consiglio dei ministri polacco, di cui era addirittura Vice-presidente. Egli è stato l'artefice dei negoziati agricoli con la Commissione, durante i quali ha cercato di rilevare le precipuità dell'agricoltura polacca, rispetto non soltanto ai Quindici ma anche agli altri PECO¹³. Il governo polacco ha sempre sottolineato le particolari difficoltà nelle

¹² *Ibidem*.

¹³ Si veda in particolare l'intervista a Kalinowski: "Per l'UE la Polonia ha le carte in regola", Bollettino d'informazione *Polonia Wloska*, n. 1 (26)/2003, in www.polonia-wloska.org.

quali si dibatteva, dato che per ristrutturare e modernizzare l'agricoltura polacca occorreavano ingenti investimenti, ma le condizioni in cui si trovava a operare erano molto più difficili rispetto alla situazione in cui hanno modernizzato le loro agricolture i paesi della UE. Le loro trasformazioni agricole sono coincise con il primo periodo della CEE, un periodo di sviluppo economico generale e in particolare dell'industria pesante, che ha assorbito il flusso degli esuberanti di occupati che dalle campagne si spostavano nelle città. I PECO si trovano a dover modernizzare le loro agricolture a ritmi accelerati e in condizioni economiche diametralmente opposte.

Del resto, al momento dell'inizio della transizione democratica, un cambiamento strutturale dell'agricoltura era necessario, indipendentemente dall'entrata o meno nell'UE. I cambiamenti realizzati in solo un decennio sono ben visibili e naturalmente sono dovuti anche ai fondi comunitari¹⁴.

Il lungo e difficile periodo di pre-adesione agricola ha conosciuto i notevoli sforzi operati sia dal settore primario polacco sia dall'Unione Europea, nel tentativo di operare un'armonizzazione complessa, perché rallentata da cause strutturali. La Polonia è stata infatti, come indicato nella tabella, il paese che ha maggiormente beneficiato dei fondi agricoli di pre-adesione.

Le priorità del SAPARD in Polonia riguardavano: il miglioramento

Ripartizione dei fondi SAPARD

Prezzi 1999 indicizzati al 2000

Paese	Ripartizione annuale (in milioni di euro)
Bulgaria	53 026
Estonia	12 347
Lettonia	22 226
Lituania	30 345
Polonia	171 603
Repubblica Ceca	22 445
Romania	153 243
Slovacchia	18 606
Slovenia	6 447
Ungheria	38 713

Fonte: Commissione europea, Direzione generale dell'Agricoltura, *L'agricoltura UE e l'allargamento*, 2002, p. 5.

¹⁴ PECO e allargamento dell'UE, cit.

dell'agricoltura in modo tale da renderla più efficace nei mercati interno ed estero; l'adattamento del settore agroalimentare agli *standard* europei riguardo all'igiene, la qualità e il benessere degli animali; il sostegno allo sviluppo rurale multifunzionale¹⁵.

I governi polacchi reputavano però che lo sforzo compiuto nel periodo di pre-adesione dovesse essere premiato con un accesso agevolato alla PAC. A riguardo, uno dei temi che ha impegnato maggiormente il governo polacco è stato quello del sostegno dei redditi degli agricoltori. La Commissione aveva confermato gli indirizzi politici espressi nel Documento di strategia agricola¹⁶, presentato al Consiglio di Madrid il 29 novembre 1995, che approfondiva ed estendeva la riforma MacSharry del 1992. Il documento rilevava che il settore agricolo dei PECO aveva profonde carenze strutturali, a livello sia di aziende agricole sia di industrie di trasformazione. L'analisi della Commissione suggeriva un'assistenza mirata alla modernizzazione e alla diversificazione del comparto, più che un alto livello di sostegno dei prezzi e dei redditi degli agricoltori. In particolare, la Commissione reputava che gli agricoltori dei PECO non dovessero beneficiare dei "pagamenti diretti", poiché una serie di studi effettuati poneva in evidenza che per gli agricoltori dei PECO l'adozione della PAC avrebbe comportato un aumento del reddito.

La posizione della Commissione ha reso particolarmente difficili i negoziati ed è stata fortemente criticata dai PECO, i quali sottolineavano che la PAC avrebbe erogato in modo permanente contributi monetari agli agricoltori, generalmente più ricchi, dei Quindici e non a quelli dei PECO, più poveri, che sarebbero stati esclusi dalla rilevante fetta del bilancio comunitario occupata dai pagamenti diretti, di cui avrebbe beneficiato soltanto una parte dei futuri membri dell'Unione¹⁷. Su questo tema si è aperto un grande dibattito nell'Europa a Quindici e la soluzione sembrava lontanissima, anche perché appariva necessaria una riforma radicale della PAC sul tema. Infatti, l'esclusione dai pagamenti

¹⁵ Commissione europea, *Sapard Operational. Programme for Poland for the period 2000-2006*, C (2000) 3040, 18.10.2000.

¹⁶ Commissione europea, *Studio sulle strategie alternative per lo sviluppo delle relazioni in campo agricolo tra l'UE e i paesi associati in vista della futura adesione di questi paesi*, SEC (95) 607, 29.11.1995.

¹⁷ Cfr. A. SEGRÈ e J. SWINNEN (eds), "Agricultural Transition and European Integration. Economic Policy in Transitional Economies", in *Special Issue on Agricultural Transition and European Integration*, Kluwer Academic Publishers, IX, n. 3, 1999.

dei paesi PECO era di fatto una forzatura, per ragioni sia di mercato sia di equità. L'inclusione, però, era impossibile per motivi di bilancio, il cui limite per l'agricoltura era stato stabilito da Agenda 2000.

La Polonia è stata tra i paesi che si sono battuti più strenuamente per ottenere tale beneficio in modo analogo a quello dei paesi membri, ma è riuscita soltanto a integrare, peraltro gradualmente, i paesi dell'allargamento nel sistema dei pagamenti diretti. Seppur con toni sempre più pacati, i PECO hanno richiesto l'applicazione al 100 per cento degli aiuti diretti dal 2007 e un aumento delle quote di produzione. Soltanto il ministro polacco si è dichiarato contrario al documento, mentre gli altri lo hanno ritenuto valido come base negoziale¹⁸.

La strategia agricola del nuovo governo polacco si basava su quattro obiettivi principali: il miglioramento della rendita agricola, il rafforzamento della competitività nei settori agricolo e della trasformazione, il sostegno alle attività economiche nelle zone rurali e l'adattamento giuridico-istituzionale in vista dell'adesione. Questo approccio non ha portato a cambiamenti rilevanti rispetto agli strumenti di azione. In totale, il bilancio agricolo per il 2002 è diminuito del 10,8 per cento. Come per l'anno precedente, circa il 40 per cento di tale bilancio è allocato all'Agenzia per la modernizzazione dell'agricoltura (ARMA) per l'adozione di misure per lo sviluppo rurale. L'Agenzia per i mercati agricoli (AMA) ha invece subito una compressione del 46 per cento.

È quindi evidente che il governo polacco ha maggiormente privilegiato lo sviluppo rurale strutturale, al sostegno dei mercati. Invece lo Stato polacco è stato accusato più volte di indirizzare all'agricoltura sostegni finanziari troppo forti, per ottenere poi, con l'adesione, alte quote di produzione. Il governo polacco ha sempre parlato dell'esistenza di "un mito dell'agricoltura polacca", smentendo il fatto che il sostegno sia tanto alto. In effetti, secondo l'OCSE gli aiuti all'agricoltura sono del 50 per cento più bassi che nell'Unione Europea. Tra il 1997 e il 1999 l'indice si attestava a circa il 44 per cento nell'UE e al 23 per cento in Polonia. La situazione diventa ancora più evidente se si considera il sostegno rispetto alla superficie agricola: 756 euro nell'UE e 172 euro in Polonia; in rapporto a un occupato a tempo pieno in agricoltura: 15 000 euro nell'UE e 1,6 euro in Polonia¹⁹.

¹⁸ "Allargamento: riuniti i quindici ministri dell'Agricoltura e i dieci dei Paesi candidati all'adesione", in *La Nuova Agricoltura*, 25.3.2002.

¹⁹ Intervista al ministro dell'Agricoltura e dello Sviluppo rurale, Kalinowski, "Per l'UE la Polonia ha le carte in regola", cit.

Un elemento di contrapposizione riguardo alla PAC e all'agricoltura polacca è il livello di specializzazione del settore primario. Mentre l'UE chiede alla Polonia una specializzazione sempre maggiore, il governo non approva tale politica per il proprio paese, in cui l'agricoltura gioca ancora un ruolo spesso fondamentale nella sussistenza della popolazione delle zone rurali. Un'agricoltura diversificata offre infatti una forma di assicurazione contro il rischio dell'alta variabilità dei prezzi, che ha caratterizzato il periodo di transizione. Inoltre, il ministro Kalinowski è un sostenitore dell'agricoltura multifunzionale all'interno del Modello agricolo europeo, perché le aziende più piccole e meno specializzate presentano un impatto ambientale minore, creando invece opportunità per uno sviluppo sostenibile ed ecologico dell'agricoltura.

3. Il referendum per l'adesione all'UE

Per tutti questi motivi, la Polonia è stata il paese che ha sollevato la serie più importante di problemi in sede negoziale e i risultati del periodo di pre-adesione hanno avuto anche contraccolpi sul governo in carica. L'adesione polacca all'UE è diventata così anche uno dei temi più discussi della politica nazionale nel periodo di preparazione e di adesione all'Unione. Non meraviglia, quindi, che le trattative agricole siano diventate in Polonia il centro delle controversie per l'adesione alla Unione.

Data la difficile situazione economica del paese, lo scontro centrale durante la campagna referendaria del giugno 2003 per l'adesione all'Unione si basò sulle argomentazioni economiche, e in queste un largo spazio fu dedicato all'agricoltura e all'intera società rurale.

Gli agricoltori sono stati tradizionalmente il gruppo più euroscettico all'interno della società polacca. In alcuni momenti, come durante la crisi di governo del marzo 2003, alcuni osservatori avevano addirittura temuto che il Partito polacco dei contadini, ormai all'opposizione, potesse schierarsi contro l'adesione all'UE, come aveva paventato il leader Kalinowski:

Sicuramente per noi sarebbe stato più facile stare all'opposizione, ma abbiamo deciso di entrare nella coalizione di governo perché in autunno ci aspettano i difficili negoziati sull'agricoltura con l'Unione Europea. La nostra formazione politica [...] vuole essere partecipe dei processi decisionali

e assicurare all'agricoltura polacca degne condizioni di sviluppo e pari opportunità nel contesto competitivo di un'Europa allargata²⁰.

Il Presidente Aleksander Kwasniewski, il 3 marzo 2003, nell'affidare la carica di ministro dell'Agricoltura a Adam Tanski, aveva auspicato: "irrespective of everything we will count on Jaroslaw Kalinowski and PSL's campaign supporting Poland's EU membership"²¹. Lo stesso 3 marzo, il leader del PSL Kalinowski affermò che il suo partito era uscito dalla coalizione di governo perché riteneva di non aver ottenuto un adeguato sostegno al tentativo di condurre l'agricoltura polacca nel miglior modo possibile per gli agricoltori verso l'entrata nella UE. Aggiunse, inoltre, che il PSL non aveva adottato ancora nessuna decisione in relazione al referendum sull'adesione²².

Il peso del partito sul referendum era assai rilevante, dato che il PSL è uno dei principali partiti polacchi e che vanta un centinaio di anni di attività, iniziata in concomitanza con le prime organizzazioni del movimento contadino in Polonia. Nel 2003 il PSL contava 200 000 membri, organizzati in 1000 circoli che coprono territorialmente l'intero territorio nazionale, soprattutto nei villaggi e nelle piccole città. Nelle ultime elezioni il PSL è stato il quarto partito, con 42 deputati e due senatori. La ideologia del partito "is inspired by Christian ethics and the social doctrine of the Catholic Church, and in particular by the social thought of Pope John Paul II"²³. Tale dichiarazione chiarisce irrefutabilmente l'apporto del papa al risultato del referendum sull'adesione della Polonia all'UE.

Per gli oppositori, l'adesione alla UE avrebbe avuto ricadute nefaste sull'economia agricola del paese. Ed è proprio nelle campagne che gli ultraconservatori e i populistri riuscirono ad essere maggiormente convincenti, data l'oggettiva situazione di crisi del settore, esasperata negli anni Novanta dal controesodo rurale provocato dai disoccupati della ristrutturazione industriale. Una decisa campagna contro i negoziati agricoli è stata portata avanti dall'"Autodifesa" e dalla "Lega delle famiglie polacche", due partiti ultra-conservatori, con un buon seguito nelle campagne. Il mondo rurale, come spesso accade nelle situazioni di modernizzazione

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Embassy of the Republic of Poland in Washington D.C., "Polish Foreign Policy News", 4.3.2003, in www.polandembassy.org.

²² *Ibidem*.

²³ Cfr. P. EHN, *The Polish Peasants' Party*, in www.psl.org.pl.

economica, si trovava a dover reggere il contraccolpo sociale dello sviluppo e, al contempo, era impegnato nel difficile compito di applicare l'*acquis* comunitario e l'adeguamento alla PAC.

Il tema sul quale, con estrema facilità, l'opposizione all'entrata nell'UE poteva mostrare la mancata equità nei rapporti con l'agricoltura polacca era quello dell'esclusione dei PECO dai pagamenti indiretti. Lo stesso governo vi aveva lavorato a lungo durante i negoziati di adesione. Non era difficile, su questo punto, fomentare l'euroscetticismo degli agricoltori polacchi, come ha sintetizzato efficacemente Stefan Tangermann, Direttore dell'OCSE per l'Alimentazione, l'agricoltura e la pesca:

Pensiamo a considerazioni di equità: immaginiamo di rivolgerci a un coltivatore della Polonia, che è molto meno agiato di qualsiasi coltivatore dell'Europa a 15, e di dirgli che non potrà ottenere le stesse quantità di denaro che il suo ricco collega dell'Europa a 15 guadagna; sarebbe molto difficile spiegarli il perché²⁴.

E, d'altra parte, questo problema divenne evidente nel corso dei negoziati sul capitolo agricoltura, perché si comprese che la Polonia, il paese più rilevante in termini politici, presentava appunto un panorama politico in cui gli agricoltori erano una forza determinante; il non poter beneficiare dei pagamenti diretti avrebbe sicuramente reso più difficile la sua adesione.

Fin dall'inizio dei negoziati, la domanda di adesione all'UE diede avvio a un'intensa attività dei gruppi euroscettici, rappresentati da due partiti estremisti: LPR (Unione delle famiglie polacche) e *Samoobrona* (Autodifesa), oltre ad alcune frange ultra-conservatrici della Chiesa cattolica. La loro attività divenne particolarmente intensa in occasione del referendum del 7 giugno 2003. Il governo cercò di contrastarla con una campagna molto energica e modificando addirittura alcune regole elettorali per facilitare le operazioni di voto. L'apertura dei seggi fu prolungata a due giorni; gli studenti universitari potevano votare nelle sedi delle Università; il tasso di affluenza alle urne sarebbe stato reso noto dopo il primo giorno. Inoltre, se il referendum non avesse

²⁴ S. TANGERMANN, *La politica agricola comune e l'allargamento dell'Unione europea*, in COLDIRETTI, *Rigenerando l'agricoltura nella nuova società*, Atti del Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Cernobbio 19-20.10.2001, p. 33.

riportato un esito positivo, il Parlamento avrebbe potuto esprimere il voto con una maggioranza dei due terzi.

Naturalmente un esito negativo del referendum avrebbe indebolito fortemente il governo e, per evitare un insuccesso, il Presidente Kwasniewski cercò di condurre una campagna referendaria che fosse il più convincente possibile. In questa operazione il presidente fu sostenuto dalla visita del Presidente della Commissione Romano Prodi, di Tony Blair e di George W. Bush. Ancor più importante fu sicuramente la decisa presa di posizione a favore dell'adesione di papa Wojtyła che, alla fine di maggio, davanti ai pellegrini polacchi riuniti in piazza San Pietro, si pronunciò fermamente a favore. La settimana successiva, durante la messa, fu data lettura della lettera redatta dagli episcopati dei paesi dell'Europa centrale e orientale candidati, dal titolo "L'Europa è una *chance*". L'impegno ufficiale della Chiesa a favore dell'adesione fu particolarmente importante perché gli oppositori concentrarono la loro campagna per il 'no' sulla presentazione dell'UE come sinonimo di corruzione morale e perdita della cattolicità della Polonia stessa, tesi amplificate dalla potente emittente "Radio Maria"²⁵.

L'adesione all'UE fu presentata come l'unica alternativa possibile per lo sviluppo economico della Polonia, e come tale sembra essere stata recepita dai polacchi, quindi attraverso un'accezione più negativa che positiva. La Polonia non poteva rimanere isolata e non erano possibili altre unioni regionali²⁶. Inoltre, la Polonia non poteva rimanere ai margini di un processo storico di grande rilevanza che vedeva la riunificazione del continente, ma doveva anzi giocarvi un ruolo di primo piano. Tale ruolo sembrava garantito dal trattato di Nizza del 2000, che forniva importanti garanzie alla Polonia, in ragione della sua ampiezza demografica e geografica. Questo spiega anche la successiva strategia aggressiva di Varsavia nei confronti della Convenzione, con il plauso per l'operato del governo da parte dell'opinione pubblica,

²⁵ In un'intervista, Monsignor Tadeusz Pieronek, Rettore della Pontificia accademia teologica di Varsavia, afferma: "Il papa ci ha aiutati molto. Abbiamo avuto diverse difficoltà, venute soprattutto da parte di certe radio-trasmittenti che diffondevano la paura, in quanto l'ingresso in Europa rappresentava per loro un grosso pericolo, soprattutto per la cultura, per l'identità nazionale e religiosa dei polacchi". Cfr. Radiovaticana, Radiogiornale, testo della trasmissione di lunedì 9.6.2003, anno XLVII, n. 160, in www.vaticanradio.org.

²⁶ Il partito di Lepper sosteneva che per la Polonia sarebbe stato molto più conveniente entrare nell'area di libero scambio nord-americana.

secondo la quale esso aveva dimostrato che l'interesse nazionale della Polonia era superiore anche alle politiche di integrazione europea.

Nei giorni 7 e 8 giugno, i cittadini polacchi hanno approvato, con una maggioranza del 77,4 per cento dei voti espressi, l'adesione della Polonia all'Unione Europea. L'affluenza alle urne è stata del 58,9 per cento²⁷.

Nel commento del risultato referendario il Presidente della Repubblica Kwasniewski, che sfoggiava per l'occasione una camicia con i polsini a forma di Europa, ha affermato:

Torniamo alla grande famiglia europea, al posto che meritiamo da mille anni: e lo facciamo in modo consapevole e democratico. Nessuno tredici anni fa lo avrebbe immaginato, i polacchi che riconquistano un ruolo centrale in un continente libero. Oltre a questo posso dire solo grazie al mio popolo [...]. Voglio ringraziare il papa, solo io posso sapere quanto ha fatto per portarci qui. Oltre ad averci guidato, dandoci coraggio e indicazioni preziose²⁸.

I grandi sconfitti sono stati il leader populista Lepper, degli estremisti di destra e gli integralisti cattolici che, per distrarre la popolazione dal voto, avevano addirittura organizzato per la domenica 8 un pellegrinaggio al santuario di Czestochowa, per tuonare contro "l'Europa dell'aborto e dell'eutanasia".

²⁷ Il Presidente della Commissione UE Prodi, congratulandosi con il popolo polacco, ha dichiarato: "Il sì di oggi della Polonia all'adesione all'UE rappresenta una svolta per la storia dell'Europa". Mentre il *premier* polacco Leszek Miller, di fronte agli ospiti raccolti nella sede del governo, ha affermato: "Siamo da oggi cittadini della Repubblica polacca e nello stesso momento dell'Europa".

²⁸ Cfr. G. VISETTI, "La Polonia vota per l'Europa: «Torniamo al nostro posto»", *La Repubblica*, 9.6.2003.

MARIA GRAZIA ENARDU*

ISRAELE E UNIONE EUROPEA: REALTÀ E ILLUSIONI

La questione dell'ingresso di Israele nell'Unione Europea è problema soprattutto politico. Gli aspetti tecnici (criteri giuridici, parametri economici, e così via) non sono di per sé insormontabili, perlomeno non nel medio periodo. L'unica questione per definizione irrisolvibile, quella continuità geografica che pure costituisce titolo per la stessa Turchia grazie al suo frammento di Europa in Tracia, è stata in pratica riformulata, con il progetto di "Europa più ampia" che l'Unione sta discutendo già con alcuni paesi della sponda sud del Mediterraneo, Israele compreso, per creare un'area di cooperazione e stabilità. Dai tempi di Roma in poi, il Mediterraneo è parte dell'Europa, e i rapporti di pace o guerra tra le due sponde di un piccolo mare interno sono capitoli di una sola storia.

Potente argomento è anche quello della continuità storica tra Europa e Israele. Dai tempi di Giulio Cesare, gli ebrei sono parte intrinseca, anche se raramente amata, della storia europea, in una dimensione che spazia dall'Irlanda alla Russia, l'unico popolo veramente europeo e sovranazionale in un'Europa curtense, frammentata, perennemente in guerra. Il sionismo, figlio dell'antisemitismo dell'Europa cristiana e della mai sopita memoria della terra dei padri, è una forma di nazionalismo di tipo europeo, nato e organizzato in Europa prima ancora che realizzato in terra di Israele. Sotto il profilo storico, il popolo di Israele merita di stare tra i fondatori dell'Unione. Se lo Stato di Israele possa diventare un membro dell'Unione – e come – è invece questione diversa, complessa e spesso strumentale, anzi schermo di ben altre dinamiche.

Una possibile inclusione di Israele, inoltre, porta con sé la questione di quanto possa o debba essere grande l'Unione senza perdere identità, operatività, coesione. Se un paese chiaramente collocato sulla più lontana sponda del Mediterraneo può farne parte, logica vuole

* Ricercatrice di Storia delle relazioni internazionali nell'Università degli Studi di Firenze.

che candidati più vicini possano volere lo stesso, parametri tecnici a parte. Che questo poi si iscriva nella complessa dialettica tra europeisti ed euroscettici, o nel contesto dei rapporti tra Europa e Stati Uniti, è questione nota a tutti.

Meno nota è forse la dinamica di dichiarazioni pubbliche, contraddizioni giuridiche, strumentalizzazioni politiche che negli ultimi tempi hanno complicato la percezione e la comprensione dell'argomento, una sorta di cortina di fumo che risponde a interessi – non sempre chiari – ben lontani dall'argomento stesso. Dentro e fuori Israele (e consideriamo solo l'Italia), c'è chi parla e non sa quel che dice. Poi c'è chi parla, sa quel che dice ed è di norma inevitabilmente tiepido sulle prospettive concrete dell'ingresso di Israele nell'Unione. Ma tra chi sa c'è un gruppo molto particolare: persone che conoscono benissimo i reali termini della questione e che si sforzano di ignorarli, il che rende le loro dichiarazioni inspiegabili se non ricorrendo a ragioni o scenari del tutto diversi, sia di politica interna sia internazionale.

Tra gli italiani, una delle voci più attive è quella di Marco Pannella e del Partito radicale, che considerano l'ingresso di Israele nell'Unione come causa propria, con la possibile obiezione di Emma Bonino, che sostiene che stare in Europa è anche accettarne la "disciplina"¹, e quindi porre limiti alla propria azione politica. Silvio Berlusconi ha una visione dell'Unione tanto estesa da arrivare agli Urali, e quindi l'inclusione di Israele è ben poca cosa, tanto da far pensare che la sua concezione dell'Unione sia radicalmente diversa, più vicina a un'Europa ideale e non all'attore politico vero, una visione atlantica e anglosassone. Massimo D'Alema ha usato espressioni più concrete: nel marzo 2004 ha parlato di "offrire la formula dell'associazione speciale", con relazioni economiche privilegiate, non solo a Israele ma anche a un futuro Stato palestinese e alla Giordania². Creando così un forte legame con l'Unione che sia anche fattore di stabilità nell'area.

Ma indubbiamente la prospettiva più importante è quella di Israele, anche perché molti europei non conoscono esattamente le articolazioni interne di questo piccolo e complicato paese, e tendono quindi a vedere la questione in termini semplificati: Israele sì, Israele no. La vera domanda è diversa: è possibile per Israele entrare nell'Unione?

¹ T. O'DWYER, "Europa-bound", in *Haaretz Week*, 23.5.2003.

² M. GIANNINI, "Gli Usa da soli hanno fallito, schieriamo le Nazioni Unite", intervista con Massimo D'Alema, in *La Repubblica*, 28.3.2004.

Può un paese con una specificità unica, lo Stato degli ebrei sognato da Herzl, e realtà da oltre mezzo secolo in Medio Oriente, far parte dell'Unione come il Belgio o la Lituania?

Qualche dubbio lo esprime una persona che per mestiere conosce bene i veri termini della questione. Ehud Gol, ambasciatore di Israele a Roma, intervistato proprio sull'idea di D'Alema rispose che esisteva già un accordo di associazione dal 1975, e che era soddisfacente, ma se la proposta fosse stata formalizzata, il suo governo avrebbe naturalmente risposto³. Un po' poco.

Dentro Israele, gli schieramenti politici connotano anche gli atteggiamenti verso l'Europa. La sinistra è genericamente favorevole, il che non ha un particolare significato visti i legami con i partiti socialisti europei e il peso politico non determinante che ha nel paese dall'assassinio di Rabin in poi. Peres, in particolare, ha lanciato anni fa la visione di un Medio Oriente che ricalcava il modello dell'Unione, di vicini in pace e con obiettivi comuni.

Più interessante l'atteggiamento della destra. Per la destra estrema e per gli ultraortodossi la questione è immeritevole di ogni considerazione, come è logico per chi ha una fortissima connotazione nazionalistica o aspetta che si realizzi l'unico Stato possibile, il regno del Messia. Il Likud, che è destra ma anche moderata e comunque destra di governo, ha al suo interno una varietà degna di attenzione. Il Presidente della Repubblica, Moshe Katsav, in una intervista a un giornale tedesco nel marzo 2001 si definì a favore e si augurò che non vi fossero ostacoli⁴. Ma il Presidente di Israele non governa, e quindi sono più rilevanti le dichiarazioni di ministri (del governo Sharon) come Netanyahu (alle Finanze)⁵ e soprattutto Shalom (agli Esteri): figure che, per notevoli esperienze internazionali o per ruolo, devono avere una precisa consapevolezza dei termini reali del problema e che si sono pronunciate a favore, sia pure in termini generici. Ma Shalom ha anche dichiarato, nel maggio 2004, di non auspicare una vera adesione all'Unione perché questo avrebbe comportato l'apertura dei confini di

³ E. GOL, "Ma prima occorre fermare il terrorismo", in *La Repubblica*, 29.3.2004.

⁴ S. AVINERI, "Katsav's European Blunder", in *The Jerusalem Post*, 14.3.2001, su intervista con Katsav pubblicata sul *Bild am Sonntag*, 11.3.2001. Avineri insegna Scienza della politica all'Università Ebraica di Gerusalemme.

⁵ S. SADEH, "Israel? In the EU?", in *Haaretz* 10.12.2002.

Israele a tutti i cittadini europei, con pericolo per l'equilibrio demografico⁶.

La questione geografica, si è detto, è tutto sommato risolvibile o rimovibile nella prospettiva di una Europa "a due sponde". Più rilevante è la collocazione geopolitica di Israele, che nacque come ritorno al Medio Oriente (Ben Gurion usava il termine "levantinizzarsi" in chiave positiva), lontano dal terribile passato in Europa. Definirsi come parte di Europa non può che accrescere agli occhi dei vicini arabi l'estraneità di Israele, e questo crea dinamiche assai pericolose anche nel lungo periodo: dinamiche che possono essere fermate solo dall'inserimento nell'Unione di un pezzo di Medio Oriente che comprenda Israele e alcuni suoi vicini.

La realtà politico-giuridica è invece il vero terreno di confronto. Senza poter andare in analisi che non ci competono, il confronto tra i principi fondamentali e l'insieme di leggi dell'Unione da una parte, e di Israele dall'altra, rivela che si tratta di realtà fondate su intenzioni e obiettivi diversi, mutabili come ogni umana cosa ma non nel breve periodo.

La grande idea dei padri fondatori dell'Europa era quella di creare una pace veramente duratura, tramite la libera circolazione di uomini, idee, cose. Da Roma a Schengen, a Maastricht, a Roma ancora, la visione di un continente che permettesse la libera circolazione di tutto, al suo interno, è stata il punto centrale. La creazione di apposite leggi, la loro reale ricezione e applicazione, le pastoie burocratiche che ancora ci accompagnano sono aspetti secondari di un principio che tutta l'opinione pubblica europea – e soprattutto i più giovani – considera talmente acquisito da aver letteralmente dimenticato come era prima.

Israele, Stato degli ebrei e per gli ebrei, ha di sé visione ben diversa, né potrebbe essere altrimenti considerando la lunga e spesso terribile storia del popolo ebraico, soprattutto in Europa. Non è certo la mancanza di una Costituzione a essere di ostacolo (sarebbe in buona compagnia con la Gran Bretagna) e nemmeno la assai difficile genesi di una Legge fondamentale sui diritti degli individui. La Dichiarazione di indipendenza del maggio 1948 garantisce a tutti i cittadini i diritti di base, ma è l'attuazione e la protezione di questi diritti che richiede un testo più definito. La Legge fondamentale sulla dignità

⁶ A. ELДАР, "Shalom: Expanded EU is Good for Israel", in *Haaretz*, 2.5.2004.

umana e la libertà del marzo 1992 non risolve la questione, non è accompagnata dalle previste Leggi fondamentali su libertà di espressione e associazione. E soprattutto non è prevista una legge fondamentale sullo *status* degli individui, che li definisca in base alla legge civile e non a quella religiosa. La mancata separazione di Stato e sinagoga riguardo allo *status* degli individui è agli occhi europei ostacolo primario, come la già laica Turchia ha dovuto constatare su tutta una serie di punti.

I criteri di Copenaghen, definiti nel 1993 in vista dell'allora prevista candidatura dei paesi dell'Europa orientale, introducono altri limiti, come il requisito per i paesi candidati a essere in pace con i vicini e ad avere confini certi e riconosciuti (nel caso di Israele, manca un trattato con Libano e Siria, e soprattutto un confine con un futuro Stato palestinese), l'accettazione piena delle leggi dell'Unione (*acquis communautaire*) e la libera circolazione di tutto. Ovvero, anche i criteri di Copenaghen ribattono su un principio già sacro in ogni caso.

Le leggi di Israele hanno principi diversi e in parte tra di loro contraddittori. La definizione dello *status* degli individui segue il criterio religioso, di appartenenza a una determinata comunità (ebraica, musulmana, cristiana, drusa) secondo le norme di quella comunità. È così definito ebreo chi nasca da madre ebrea o si sia convertito formalmente. La Legge del ritorno, del 1950, con le modifiche successive, segue invece un principio volutamente diverso e definisce oggi ebreo chi abbia anche solo un ebreo tra i nonni, e purché non professi religione diversa dall'ebraismo. Questa legge è stata infatti deliberatamente modellata sulle leggi razziali di Norimberga e ha come unico obiettivo di consentire l'immediato ingresso e la rapida concessione di cittadinanza a qualunque ebreo, soprattutto se in pericolo. Lo Stato di Israele concede immediata protezione, lasciando al ministero dell'Interno l'eventuale e spinosa definizione dello *status* secondo la più restrittiva legge religiosa.

La discrepanza di definizione tra questa legge dello Stato e la legge religiosa ha dato adito, in cinquant'anni, a infinite discussioni, situazioni non definite e cause celebri, dove le sentenze della Corte suprema non hanno mai potuto precisare una questione che tocca esclusivamente al legislatore, o che questi per complessi equilibri politici interni lascia al Rabbinate e al ministero dell'Interno, spesso guidato da un religioso.

La Legge del ritorno è naturalmente invisibile ai palestinesi, che considerano prioritario il riconoscimento del *proprio* diritto al ritorno, per

una questione di principio più che come attuabile realtà. Ma è indubbio che la Legge conferisca automaticamente il ritorno a persone di una determinata appartenenza etnica (non religiosa in senso stretto, come si è visto) e quindi introduca un elemento di discriminazione che l'ordinamento europeo non può accettare, non in questa forma.

L'argomento è talmente delicato che nel 2001 Amnon Rubinstein, insigne giurista e fondatore dello *Shinui*, ovvero del partito che ha fatto dei diritti civili – per tutti – la propria piattaforma politica, ha confutato il diritto al ritorno dei palestinesi – e l'accusa di discriminazione – e studiato la legislazione dell'Unione e di diversi paesi europei. Egli sostiene che il diritto internazionale riconosce il diritto all'autodeterminazione, che è alla base degli Stati nazione, come Israele. E che questo comporta il diritto di una nazione a mantenersi maggioranza nel proprio paese. Altrimenti commetterebbe suicidio⁷. Osserva inoltre che l'Unione non ha una legge che preveda il “ritorno” di chi è stato tagliato fuori dagli sconvolgimenti della seconda guerra mondiale. Ma ricorda anche che ci sono paesi europei che hanno una propria legge su linee simili, su cui l'Unione non ha, almeno finora, fatto obiezioni. La Germania ha una norma costituzionale⁸ che conferisce la cittadinanza automatica a persone di “origine etnica tedesca” espulse dalla loro dimora dall'URSS. E in verità, nota Rubinstein, anche la Grecia, la Bulgaria, l'Armenia hanno leggi simili, e non dimentica l'Italia (esuli dall'Impero austro-ungarico ante 1920) e la Finlandia (dalla Carelia, dopo il 1940). L'Unione accetta queste leggi perché sono leggi di rimpatrio. Rubinstein conclude che il problema non è la Legge del ritorno, ma l'assenza in Israele di una normativa che consenta il conferimento della cittadinanza a non-ebrei, secondo procedure accettate⁹. E ricorda che la Corte suprema ha dato una linea chiara: se gli ebrei detengono le chiavi di ingresso in Israele, chi è dentro, arabo o ebreo, deve godere di piena uguaglianza¹⁰.

Altre leggi dello Stato di Israele, che conferiscono doveri o diritti in base all'appartenenza etnica, costituiscono un complesso legislativo

⁷ A. RUBINSTEIN, “Israel too has a Right to Self-Determination”, in *The Jerusalem Post*, 29.3.2005. Rubinstein, fondatore dello *Shinui* ed ex ministro dell'Istruzione, è preside della Radzyner School of Law, presso l'Interdisciplinary Center Herzliya.

⁸ Sezione 116.

⁹ A. RUBINSTEIN, “The Problem is How to Become an Israeli”, in *Haaretz*, 4.1.2000.

¹⁰ ID., “There is No «Right» of Return”, in *The Jerusalem Post*, 15.3.2005.

in contrasto con le leggi dell'Unione. Un cittadino israeliano può o non può accedere a servizi, spostare la propria residenza, acquistare proprietà, riunire la propria famiglia e così via, a seconda che sia ebreo o non lo sia: una classificazione etnico-religiosa iscritta nei documenti di identità, quindi non eludibile. Ma anche tra ebrei ci possono essere limitazioni, soprattutto in tema di diritto familiare, a seconda dell'appartenenza o meno a gruppi definiti dalla legge religiosa, come i *cobanim* (sacerdoti) o *mamzerim* (figli adulterini). La legge religiosa ebraica vincola inoltre, tramite leggi dello Stato, non solo chi crede ma anche chi non crede, mentre l'assenza di leggi civili valide per tutti obbliga le altre comunità religiose in Israele ad applicare anch'esse una normativa interna, che sarà anche rispettosa di antiche tradizioni, ma che è certamente limitativa dei diritti individuali, almeno secondo i criteri europei. La tutela delle minoranze in Israele è questione di grande complessità e difficoltà, che spesso si intreccia con problemi di sicurezza e di ordine pubblico. La sicurezza è in verità un capitolo nero in cui spesso sprofondano anche diritti di cittadini dell'Unione in paesi di consolidata democrazia, con casi che finiscono davanti le corti ordinarie e, in ultima istanza, la Corte europea. È però difficile, allo stato delle cose, immaginare che Israele possa anche solo prendere in considerazione l'idea di accettare una giurisdizione superiore e diversa, su temi che toccano l'essenza stessa dello Stato.

Non è infatti un problema legale ma di definizione dello Stato stesso. Israele si considera sia una democrazia sia uno Stato ebraico. Mettere insieme questi due concetti, senza alcun danno per i cittadini non ebrei, è già esercizio difficile in tempi tranquilli, e impresa praticamente impossibile se si ritiene necessario far prevalere esigenze di sicurezza. Una possibile adesione all'Unione può essere considerata solo dopo che Israele abbia risposto alla domanda se si consideri uno Stato degli israeliani o uno Stato degli ebrei, accettando di definirsi secondo il primo criterio e non più il secondo. Vi sono validissime motivazioni, storiche, religiose, demografiche, per tenersi stretto il concetto di Stato degli ebrei, per di più l'unico al mondo. Ma è proprio questa definizione che impedisce a Israele di considerarsi, ed essere considerato, anche in un futuro non immediato, membro dell'Unione. Uno Stato di Israele "israeliano" sarebbe anche un Israele "postionista", certamente diverso da quel che ora è.

La definizione di Stato ebraico, infatti, non solo porta a difficili rapporti con i palestinesi, che si spera raggiungano l'obiettivo di un proprio Stato, ma anche con molti propri cittadini. Si ritiene di solito

che siano i cittadini israeliani di etnia araba (musulmani o cristiani, sono il 20 per cento, e la percentuale è in crescita) a sentirsi minoranza senza pari diritti, ma non è più solo così. La grande immigrazione degli ebrei russi conta più di un milione di persone, cifra enorme per un paese che ha oggi appena 6 milioni di abitanti. Però molti ebrei russi non sono ebrei, ma cristiani o atei che hanno accompagnato in Israele un congiunto ebreo che aveva titolo a immigrare secondo la Legge del ritorno. Le stime del Rabbinato indicano un 25-30 per cento di russi che sono cittadini ma non ebrei. In verità molti si convertirebbero in modo formale, magari non proprio per un atto di fede ma più semplicemente per sentirsi integrati nel loro nuovo paese, ma considerano le procedure di conversione dettate dal Rabbinato ortodosso troppo rigide e addirittura umilianti.

La questione del predominio degli ortodossi nell'interpretazione e applicazione della legge religiosa in Israele sarebbe, in teoria, questione totalmente estranea al tema di Israele e Unione Europea. Fuori di Israele, e in particolare nella grande comunità ebraica americana, prevalgono le correnti innovatrici (riformisti, conservatori, ricostruzionisti). In Israele, Stato creato da padri fondatori socialisti, laici e anticlericali, prevale la matrice ortodossa. E con una forte presenza di ultraortodossi, peraltro antisionisti per definizione, poiché riconoscerebbero solo uno Stato fondato dal Messia, ma attenti a organizzarsi politicamente e a trattare sul tavolo del governo.

Quando il laburista Ben Gurion aveva maggioranza assoluta socialista e la presenza politica dei religiosi era del tutto trascurabile, egli volle che anche i religiosi partecipassero alla vita dello Stato, in nome della continuità tra la nuova realtà del sionismo realizzato e la millenaria tradizione ebraica. Ma la mancata definizione, allora, di questioni cruciali come la Costituzione, o lo *status* degli individui secondo criteri civili e così via, assieme alla crescita demografica ed elettorale degli ortodossi, ha radicalmente cambiato il quadro originale, irrigidendolo. L'amara avventura politica dello *Shinui*, che, presentatosi con una piattaforma di diritti civili, ha però deluso i suoi elettori laici, ha dimostrato che i numeri degli ortodossi sono condizionanti e che ogni tentativo di mutare le leggi di *status* non può passare. L'unico legislatore improprio è la Corte suprema, che però usa ogni necessaria prudenza per non sostituirsi alla *Knesset*.

Gli ortodossi naturalmente considerano Israele come Stato degli ebrei, punto di vista peraltro condiviso da molti laici, anzi su questo c'è in Israele un larghissimo consenso, assai trasversale. Quello su cui

si differenziano è il significato da dare allo Stato degli ebrei. Per gli ortodossi, la difesa della legge religiosa a ogni livello, politico, sociale, culturale, è momento indispensabile per preparare l'atteso avvento del Messia. Per i religiosi, Israele è soprattutto "un popolo che dimora da solo", che confida solo in Dio, che non ha bisogno di alleati che possono diventare infidi. Una lista che può comprendere anche amici di vecchia data, come gli Stati Uniti, o futuri sodali, come l'Unione. Secondo questa visione, Israele deve confidare nella *Torah*, non certo nella Costituzione europea. Dimorare da soli garantisce inoltre totale indipendenza da pressioni di ogni tipo, ed evita indebite pressioni. Agli occhi di molti israeliani – ma non tutti – i paesi dell'Unione sono in larga parte troppo filopalestinesi, sia a livello di governi sia di opinione pubblica. Con l'eccezione possibile dei nuovi membri dell'Europa orientale, che si trovano però nella bizzarra situazione di avere governi attenti ad assumere posizioni più filoisraeliane che filopalestinesi, ma ad avere ancora un radicato antisemitismo di fondo, un surreale fenomeno giustamente definito "antisemitismo senza ebrei".

I laici o i religiosi moderati di Israele hanno naturalmente una visione diversa. Israele è sì ovviamente lo Stato degli ebrei, ma ha anche una politica estera che ricerca garanzie e alleanze affidabili. In questo contesto, far parte in una qualche forma della NATO è ritenuto indubbiamente più utile, sia perché è un'alleanza militare con limitati aspetti politici, sia per la presenza nell'Alleanza di partner d'oltreatlantico che bilancerebbero eventuali pressioni eccessive degli europei.

Laici e moderati sono comunque assai interessati a rafforzare i già esistenti accordi di associazione con l'Unione, non solo per godere di migliori benefici, ma anche perché possono essere un passo verso ulteriori sviluppi ai quali non si vuole certo chiudere la porta. E naturalmente più forti legami con l'Unione comportano un fattore di stabilità di primaria grandezza. Posizione perfettamente condivisa dall'Unione, che vede ogni progresso su questa strada, di Israele o di altri paesi mediorientali, come un passo verso la creazione di un'area di pace e sicurezza fondata non su parametri militari ma su stretti rapporti economici e politici.

In Israele l'informazione sulla natura dell'Unione Europea non è sufficiente, e un commentatore come Shlomo Avineri ritiene infatti che molti, compreso il Presidente Katsav, pensino che l'Europa unita sia solo, o soprattutto, una grande area di libero scambio, non un progetto politico comune che mira all'integrazione dei partner. Se gli israeliani se ne rendessero veramente conto, osserva disincantato

Avineri, rinunciarebbero all'idea di farne parte a pieno titolo, perlomeno nel prevedibile futuro¹¹.

Nel frattempo, l'opinione pubblica di Israele esprime idee contraddittorie: l'85 per cento vorrebbe l'ingresso in Europa (più precisamente il 60 per cento vorrebbe una richiesta ufficiale di adesione e un 25 per cento è genericamente favorevole all'idea). Ma la stessa identica percentuale, non necessariamente sovrapponibile, ritiene che gli europei siano antisemiti¹². Non antisionisti o anti-Sharon, ma proprio antisemiti.

Se ci poniamo una domanda finale su quando, perlomeno in termini logici, Israele potrà fare una richiesta di adesione, la risposta più realistica è: quando Israele sarà capace di trascendere i suoi interessi nazionali, e "la cosa non è nemmeno all'orizzonte", nell'amaro commento di Adar Primor¹³.

Ma se Israele come Stato non entrerà presto nell'Unione, un notevole numero di israeliani lo sta facendo già ora, a puro titolo personale. Molti israeliani di origine aschenazita, originari dei paesi dell'Europa orientale divenuti da poco membri, tirano fuori dai cassetti carte e documenti e si mettono in fila davanti ai consolati di Polonia, Ungheria ecc. I numeri sono impressionanti. Pare che circa il 20 per cento degli israeliani, più di un milione di persone, discendano da ebrei dei paesi dell'Est europeo già nell'Unione. E che circa mezzo milione possa effettivamente avere i requisiti richiesti. Già ora, il 6 per cento degli israeliani ha un passaporto europeo e un altro 14 per cento intende avviare le procedure necessarie¹⁴. Il che non significa che intendano emigrare subito in Europa, ma che vogliono potersi muovere tra Israele e Unione senza alcun vincolo, o soggiornare in un paese europeo come cittadini a pieno titolo. Con il possibile ingresso di Romania e Bulgaria, i numeri aumenterebbero vertiginosamente.

Il fenomeno del doppio passaporto era sinora soprattutto tipico degli israeliani di origine americana, e l'idea che ora vi sia in Israele una notevole componente di "israeliani europei" non può che essere

¹¹ S. AVINERI, *op. cit.*

¹² I. SHAHAR, "Survey: 85% of Israelis Wish to Join «Anti-Semitic» EU", in *Maariv*, 10.3.2004, sondaggio compiuto dall'Istituto Dahaf, su incarico della Delegazione della Commissione dell'Unione Europea in Israele.

¹³ Q&A, "Adar Primor on Israel and Europe", in *Haaretz*, 24.07.2003.

¹⁴ I. SHAHAR, "Twenty Percent of Israelis Seeking EU Citizenship", in *Maariv*, 11.3.2004.

considerata positiva sotto ogni aspetto, soprattutto culturale. Tuttavia l'adesione *ad personam* di tanti aschenaziti all'Unione ha anche un impatto negativo, all'interno di Israele, alimentando l'irritazione e le critiche degli ebrei sefarditi, degli arabi israeliani o degli ebrei aschenaziti russi che non possono fare altrettanto. E ovviamente delle componenti più nazionaliste, in campo laico, o ortodosse, che temono gli effetti dell'assimilazione.

Ma l'idea che molti israeliani possano davvero considerare l'Europa come la loro casa – o seconda casa – non può che fare piacere a noi europei. Non solo per le prospettive future che può aprire, ma anche come modo di risanare il passato.

MANFREDI FILIPAZZI *

LA QUARTA VIA DELLA POLITICA ESTERA RUSSA

Nell'agosto 1998 il ministero degli Affari esteri russo celebrava i duecento anni dalla nascita del principe A.M. Gorčakov (1798-1883), responsabile della politica estera dell'impero dal 1867 al 1882. L'iniziativa dell'allora titolare del dicastero, E.M. Primakov, venne accolta con favore, suscitando interesse e approfondimenti¹, tanto che I.S. Ivanov, suo successore, in occasione di un convegno organizzato nel 2003 dall'Associazione russa degli studiosi di relazioni internazionali, vi si è di nuovo richiamato, sottolineandone l'importanza in un breve discorso dedicato ai nuovi orientamenti della politica estera della Federazione russa².

A.M. Gorčakov svolse la sua attività in un momento caratterizzato da eventi che mutarono profondamente l'immagine del paese, tanto all'interno, con le riforme volute da Alessandro II, necessario preludio all'industrializzazione, quanto all'esterno, con un lungo processo di rielaborazione della dottrina in politica estera che sarebbe sfociato, con i suoi successori, nel riavvicinamento alla Francia a fine Ottocento. Tale processo può essere considerato un punto di arrivo le cui tappe furono contrassegnate, in negativo, dal disastro di Crimea, dal conflitto russo-turco della fine degli anni Settanta e dal conseguente fallimento diplomatico del congresso di Berlino: sconfitte diplomatiche e militari che determinarono prima il tramonto delle velleità dottrinarie sui cui si basava il legittimismo europeo di Nicola I, quindi la presa di coscienza di un divario tecnologico che rendeva inattuabili i disegni strategici sui Balcani e gli stretti turchi. Impossibilitata a

* Dottore di ricerca in Storia delle relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Firenze.

¹ Una ricognizione interessante sulla figura di A.M. Gorčakov in relazione alla politica estera russa degli anni Novanta è rintracciabile sul sito della Brookings Institution, www.brook.edu: *An Overview of Russian Foreign Policy*.

² I.S. IVANOV, *Vnešnjaia politika Rossii na sovremennom etape*, in A.V. TORKUNOV (ed.), *Desjat' let vnešnej politiki Rossii: Materialy pervogo konventa rossijskoj associacii meždunarodnyh issledovanij*, Moskva, Rosspen, 2003, pp. 19-25.

muoversi sullo scacchiere europeo, la Russia avrebbe trovato nuovo terreno di espansione nel Caucaso e in Estremo oriente³, accordando ai rapporti con l'Occidente una base più specificamente economica.

Simbolicamente Gorčakov dovrebbe rappresentare questo, ma non solo. Stavano sullo sfondo, infatti, i movimenti culturali che dissestarono il tessuto sociale con una recrudescenza che sarebbe poi stata settaria, tanto da destra che da sinistra, così come il braccio di ferro tra l'élite illuminata e l'*entourage* zarista sul terreno delle riforme, che a cavallo dei due secoli avrebbe visto emergere figure di primissimo piano quali S.I. Vitte, P.N. Miljukov e P.A. Stolipyn.

La perdita di un ruolo di prestigio sullo scenario internazionale, lo sgretolamento progressivo del potere centrale, l'emergere di istanze apertamente rivoluzionarie o ultrareazionarie e il concomitante e incerto procedere delle forze liberali possono offrire, con le dovute precauzioni, particolari analogie con il passato più recente della Russia post-sovietica. Il richiamo a Gorčakov sembrerebbe suggerirlo.

Nella Russia attuale l'esistenza di istanze culturali affermatesi dopo il 1991, come l'euroasianesimo⁴, il neoisolazionismo, il panslavismo e il panortodossismo, rappresentano la risposta ultraconservatrice e nazionalista al vuoto ideologico e al ridimensionamento geografico e politico seguito alla disintegrazione dell'Unione Sovietica. Si è in questo modo cercato di colmare la lacuna originata dal cedimento del marxismo-leninismo e alimentata dall'indirizzo filo-occidentale perseguito da Gorbačëv prima e da El'cin poi.

Inserita in un quadro di politiche sia nazionali sia internazionali secondo il quale il supporto della Russia era anche una necessità imprescindibile dello stesso occidente, Mosca, a cavallo degli anni Novanta, abbandonava l'Europa centrale e orientale, consentiva la riunificazione della

³ Non fu solo un mutamento di strategia in politica estera. Dalla metà circa del XIX secolo, conclusasi la lunga fase di emulazione e assimilazione della cultura occidentale, si cominciarono a tracciare i percorsi di quell'ideale ricongiungimento con la tradizione che l'"europeizzazione" aveva in un certo senso escluso. La vocazione "asiatica" nacque anche da questo desiderio. Per una valutazione delle istanze culturali e politiche che influirono su tale processo si veda: A. FERRARI, *La foresta e la stepa. Il mito dell'Eurasia nella cultura russa*, Milano, Scheiwiller, 2003.

⁴ Da non confondersi con l'euroasianesimo di matrice culturale geopolitica: si veda in proposito V.A. KOLOSOV, R.F. TUROVSKIJ, *Le rappresentazioni geopolitiche della Russia: ritorno alle origini o ricerca di un nuovo cammino?*, in V.A. KOLOSOV (ed.), *La collocazione geopolitica della Russia. Rappresentazioni e realtà*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 2001.

Germania e riduceva i propri armamenti con azioni in pratica unilaterali⁵. Nel periodo post sovietico la cura Gajdar e la de-nazionalizzazione, più che privatizzazione, del settore industriale non facevano che accelerare il processo di occidentalizzazione dell'economia russa in un quadro generale di politica estera praticamente svincolato da qualsiasi prerogativa di interesse specificamente nazionale. Come poteva sintetizzare A. Kozyrev, ministro degli esteri dal 1991, l'obiettivo primario della Russia era uno solo: l'ingresso nel club (questa la parola usata) dei paesi democraticamente più evoluti e più ricchi⁶. Questo, basandosi sull'assunto che tale fosse anche l'intendimento dei paesi occidentali e che la ricostruzione sarebbe avvenuta rapidamente e quasi automaticamente mediante l'afflusso di notevoli investimenti stranieri.

Ciò non avvenne, in parte per la disonestà e la corruzione dilagante⁷, in parte per colpe stesse dell'Occidente⁸. I costi sociali pagati dalla Russia in quei primi anni furono il terreno fertile sul quale attecchirono poi l'ondata nazionalista e le correnti di pensiero decisamente schierate contro l'Occidente o, più semplicemente, desiderose di dare alla Russia un nuovo indirizzo in linea con gli interessi derivanti dalla sua specificità geografica.

Conviene sottolineare che la dissoluzione dell'Unione Sovietica fu nei fatti il risultato di una crisi istituzionale innescata dalle spinte centrifughe delle Repubbliche che la componevano, ma che, tra queste, vi era anche la Russia: allo stesso tempo prefigurabile sia come soggetto attivo, in prima linea nel dirigere gli eventi e desiderosa, nel minor tempo possibile, di riappropriarsi del prestigio e della tradizione storica e politica lasciati vacanti dal crollo delle precedenti istituzioni, sia, passivamente, prostrata dal duro e lungo giogo del camuffamento sovietico. Non è probabilmente un caso che le istanze culturali oggi propagandate con etichette di varia estrazione rimandino a un retroterra slavo-ortodosso che è poi il cuore della diversità russa rispetto all'Europa centro-occidentale e la cui importanza, come fonte di aggregazione dell'antica Rus', venne sminuita, in epoca sovietica, dal valore internazionalista del modello socialista.

⁵ V.A. NIKONOV, *Rossija v poiskach mesta v mire XXI veka*, in A.V. TORKUNOV (ed.), *op. cit.*, pp. 32-39.

⁶ *Ivi*, p. 35.

⁷ Cfr. G. CHIESA, *Russia addio*, Roma, Editori Riuniti, 1997.

⁸ N.P. ŠMELEV, *Ekonomičeskaja sostavljajuščaja vo vnešnej politike Rossii*, in A.V. TORKUNOV (ed.), *op. cit.*, pp. 40-53.

La ricerca di un'identità, la famosa "questione russa", non è quindi fine a se stessa, ma criterio di giudizio fondante di legittimità agli occhi di parte della stessa collettività, abituata a confrontarsi con penurie di ogni bene, crudeltà di qualsiasi tipo, ma non con la dismissione delle prerogative nazionali che rappresentano lo Stato. Strumentalmente, o per desiderio inconscio, Kozyrev prefigurava una Russia di là da venire quando dichiarava che l'URSS non era stata sconfitta dalla "macchina da guerra della NATO" ma, semmai, dai "principi democratici ispirati dalla CSCE"⁹. Alla ricerca di una nuova parità, di un nuovo equilibrio post-sovietico che lasciasse inalterate le prerogative e lo *status* acquisito dalla fine della Seconda guerra mondiale in poi, la politica filo-occidentale del gruppo el'ciniano avrebbe assunto, infine, i contorni di una resa incondizionata.

Nella realtà la Russia poteva vantare il diritto di entrare a far parte del "club" preconizzato da Kozyrev in virtù della propria tradizione storica, della "presenza geografica", del diritto di veto alle Nazioni Unite e, soprattutto, degli arsenali atomici a disposizione ma, quanto al confronto con le società occidentali post-industrializzate e alla possibilità di integrarsi strutturalmente con esse, le sue condizioni rimanevano da "terzo mondo"¹⁰.

Considerazioni siffatte risultano tanto più tangibili se osservate di riflesso alle tensioni sociali innescate dal fallimento delle riforme introdotte per compiacere il Fondo monetario internazionale¹¹. L'assenza di una strategia politica che andasse di pari passo con la trasformazione in atto venne posta all'ordine del giorno solo qualche anno più tardi, in concomitanza con la stesura del documento programmatico sulla sicurezza nazionale nel 1997. Si ammise in quell'occasione che nessuna idea nuova, unificante, programmatica, sul modello della *perestrojka*, era stata trovata, sebbene molte interviste e discussioni avessero cercato di dare un'identità precisa alla strategia politica da perseguire sul piano nazionale e internazionale¹².

Ciò risultò tanto più visibile sullo scacchiere caucasico e dell'Asia

⁹ C. WAGNSSON, *Developing the 'Moral' Arguments: Russian Rhetorical Strategies on Security Post-Kosovo*, luglio 2001, www.iss-eu.org, sito dell'Institute for Security Studies.

¹⁰ V.A. NIKONOV, *op. cit.*

¹¹ E. FRANCESCHINI, "Camdessus-Zjuganov, la strana coppia... ma indietro non si torna", in *Limes*, 1996, n. 2, pp. 109-118.

¹² C. WAGNSSON, *op. cit.*

centrale, caratterizzato dalla presenza di nuove realtà statuali prive di una tradizione di autonomia e strettamente dipendenti da Mosca. Dalle ceneri del dissolto sistema sovietico era infatti sorta la CSI, figlia più di contingenze e di calcoli politici particolari che di un progetto specifico di salvaguardia di quelle interconnessioni strutturali ed economiche che erano state alla base della dissolta Unione Sovietica. L'accordo di Belovec, vicino a Minsk, che ne sancì la nascita l'8 dicembre 1991, fu il risultato di un'intesa a tre tra la Russia, la Bielorussia e l'Ucraina, poco inclini al momento a valutare le istanze delle altre ex Repubbliche sovietiche, considerate un fardello inutile. Solo tredici giorni dopo, ad Alma-Ata, su iniziativa kazaka, entrarono nella Comunità anche la Moldavia, l'Azerbajdžan, l'Armenia, il Kazachstan, il Turkmenistan, l'Uzbekistan e il Kirghizistan, con la significativa assenza, paesi baltici a parte, della Georgia. La CSI doveva offrire uno strumento di coordinamento delle infrastrutture un tempo comuni ma rimase a lungo priva di strumenti politici propri e troppo spesso in balia degli umori di Mosca. L'iniziale considerazione del gruppo el'cignano, che prevedeva un controllo inerziale sulle ex Repubbliche, si dimostrò presto velleitaria¹³.

Solo a partire dal 1993 il Cremlino prese una serie di misure volte a irrobustire l'interdipendenza degli Stati membri della CSI, a ragione di dinamiche che si andarono sviluppando negli anni successivi, principalmente legate al "grande gioco" degli idrocarburi del Mar Caspio. Tra la fine del 1993 e il settembre del 1994 vennero infatti firmati i cosiddetti "contratti del secolo": il primo tra la Chevron e il governo kazako, il secondo tra l'Azerbajdžan e un consesso di nove compagnie petrolifere tra le quali la Lukoil (russa) con una quota del 10 per cento, destinata a salire nei mesi successivi.

La profittabilità della regione caspica era notevole, seconda solo ai giacimenti sauditi, ma presentava l'inconveniente di essere al centro di un'area politicamente instabile, punto nevralgico di diversi interessi e senza accessi diretti ai mercati internazionali. I paesi produttori erano giovani, privi di capitali, desiderosi di emanciparsi dal Cremlino e caratterizzati da forme di governo clientelari e familiari. La Turchia approfittò del vuoto diplomatico lasciato dalla Russia per cercare di riunire sotto il

¹³ S.I. ČERNJASKIJ, *Politika Rossii v Central'noj Azii i Zakavkaz'e*, in M.M. NARINSKIJ, A.V. MAL'GIN (eds), *Južnyj flang SNG. Central'naja Azija, Kaspij, Kavkaz: vozmožnosti i vyzovy dlja Rossii*, Moskva, Logos, 2003, pp. 35-54.

vessillo panturco l'Azerbajdžan, il Kazachstan, il Kirghizistan, l'Uzbekistan e il Turkmenistan¹⁴: un tentativo rivelatosi poi velleitario, ma che garantì alle Repubbliche un'alternativa credibile rispetto a Mosca.

Il ruolo strategico della Turchia nello scacchiere NATO, le sue relazioni particolari con gli Stati Uniti, la presenza nel Consiglio d'Europa e lo *status* formale che la sua richiesta di adesione alla UE comportava, la resero (e la rendono) un partner di primissimo piano. Il circolo virtuoso innestatosi su questi nuovi scenari non si fece attendere, tanto che già nell'ottobre del 1994 il Turkmenistan e l'Uzbekistan poterono usufruire dei benefici derivanti da un accordo di collaborazione tra la Turchia, gli Stati Uniti e Israele nel settore delle coltivazioni agricole¹⁵.

Ma il punto su cui parvero misurarsi gli interessi in gioco fu soprattutto quello degli oleodotti, con la variante Baku-Ceyhan che, dal 1995, prese corpo come soluzione concreta e alternativa all'utilizzo delle condotte russe per il trasporto verso il Mediterraneo. Il tragitto avrebbe previsto il passaggio del greggio da Baku, in Azerbajdžan, a Supsa, in Georgia, sino al porto turco di Ceyhan, direttamente sul Mar Mediterraneo, lasciando la Russia fuori dal mercato¹⁶. Mosca avrebbe usato i mezzi in suo possesso per ostacolare questo piano, arrivando a chiudere o diminuire il flusso dei propri oleodotti, mentre

¹⁴ L'Azerbajdžan e le Repubbliche centro asiatiche eccetto il Tadžikistan sono riconducibili etnicamente e linguisticamente al ceppo turco e sono in prevalenza musulmani sunniti; il Tadžikistan è sciita e di ceppo persiano (A. M. KHAZANOV, *After the USSR. Ethnicity, Nationalism, and Politics in the Commonwealth of Independent States*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1995, *passim*). Linguisticamente le cinque Repubbliche e la Turchia mostrano molte differenze, piuttosto che somiglianze. Uno dei punti di forza di questa piattaforma è comunque il comune retroterra islamico, secolarizzato dall'esperienza kemalista in Turchia e sovietica in Asia centrale. Cfr. M.A. CHRUSTALEV, *Etnonacional'naja i social'no-ekonomičeskaja kartina južnogo flanga SNG*, in M.M. NARINSKIJ, A. V. MAL'GIN (eds), *op. cit.* pp. 9-34.

¹⁵ L'accordo turco-israeliano del 23 febbraio 1996 ha ulteriormente rafforzato le basi dell'intesa con un ruolo sempre più diretto degli Stati Uniti. L'intenzione è quella di garantire, alle ex Repubbliche sovietiche, un ventaglio di opzioni nella produzione degli idrocarburi e di trasporto, alternative a quelle russe. Cfr. I.D. ZVJAGEL'SKAJA, D.V. MAKAROV, *Vosprijatie Rossiej politiki zapada v central'noj Azii*, in M.M. NARINSKIJ, A.V. MAL'GIN (eds), *op. cit.*, pp. 103-127; per un quadro in termini di strategia internazionale: Z. BRZEZINSKI, "A Geostategy for Eurasia", in *Foreign Affairs*, 1997, n. 5, pp. 50-64.

¹⁶ A.V. MAL'GIN, *Kaspijskij region: meždunarodno-političeskie i energetičeskie problemy*, in M.M. NARINSKIJ, A. V. MAL'GIN (eds), *op. cit.*, pp. 128-146.

Ankara violò la convenzione di Montreaux sulla navigazione degli stretti, colpendo il valore strategico del porto di Novorossijsk, sul Mar Nero, punto terminale delle condotte russe¹⁷.

L'evolversi continuo della situazione portò Mosca a considerare con maggiore pragmatismo le istanze specifiche legate alla difesa dei propri interessi nel Caucaso e nell'Asia centrale. A suggellare la mutata strategia fu il decreto del 14 settembre 1995, volto a delineare gli approcci e gli obiettivi strategici nell'ambito della CSI¹⁸. Diedero il segnale della svolta anche il passaggio del ministero degli Esteri da Kozyrev a Primakov e l'abbandono delle prerogative preminentemente occidentali in favore di un approccio indirizzato a privilegiare le istanze del cosiddetto "estero vicino", ovvero dei paesi immediatamente confinanti con la Federazione russa, e in primo luogo il ruolo della CSI¹⁹. La mutata strategia ebbe anche o, forse, soprattutto la malcelata intenzione di cavalcare l'onda nazionalista che, di lì a pochi mesi, avrebbe portato all'affermazione quasi schiacciante del partito comunista di Zjuganov, oramai sposato alle tesi euroasiste e nazionaliste²⁰.

Nell'infuocata atmosfera delle presidenziali del 1996, la politica estera russa fu strumentalizzata a favore di quella interna, in considerazione della quale El'cin, dopo aver taciuto di fronte agli eventi bosniaci di inizio anni Novanta, lasciando campo libero agli interessi occidentali, non perse occasione per attaccare la NATO e il suo intervento nell'ennesima crisi jugoslava.

Nella logica dei nuovi orientamenti rientrò così la firma, il 25 aprile 1996, del trattato sui confini tra la Russia e la Cina, preludio a un faraonico progetto di collegamento della regione dello Xinjiang con il greggio del Kazachstan²¹, la più delicata delle Repubbliche centro asiatiche nell'ottica di Mosca (per la sua grandezza, per i suoi 5000 km di confine con la Federazione russa, per il potenziale atomico, per la base spaziale

¹⁷ P. SINATTI, "Il grande gioco per il controllo del petrolio caspico", in *Limes*, 1996, n. 2, pp. 189-196.

¹⁸ S.I. ČERNJAVSKIJ, *op. cit.*

¹⁹ A.V. MAL'GIN, *op. cit.*

²⁰ Nel dicembre 1993 vi era già stata la netta affermazione del partito liberal-democratico del leader ultranazionalista Žirinovskij. Il KPRF (Partito comunista della Federazione russa) con i propri alleati sfiorò la maggioranza assoluta alla Duma nelle elezioni del dicembre 1995.

²¹ Il progetto non ha finora avuto seguito, soprattutto per i costi proibitivi che avrebbe comportato. Cfr. A.D. VOSKRESENSKIJ, S.G. LUZIANIN, *Politika Kitaja v Central'noj Azii*, in M.M. NARINSKIJ, A.V. MAL'GIN (eds), *op. cit.*, pp. 301-335.

di Bainokur, per la sua ricchezza di materie prime e per la presenza della maggior *enclave* russa nell'“estero vicino”). Sul fronte del Caucaso la Turchia, indebolita da una crisi finanziaria tra il 1994 e il 1995, ridimensionò le sue ambizioni cercando un punto di equilibrio con Mosca²², collocandosi, nel 1997, tra i primi cinque partner commerciali della Federazione²³.

L'attivismo mostrato dalla Russia nell'Asia centro-orientale, legato alla maggiore attenzione dedicata alle istanze nazionali in patria, fece sorgere in quegli anni nuovi timori e inquietudini sulle intenzioni del Cremlino. In un paese prostrato dal dissesto economico, deluso dall'Occidente e desideroso, almeno nell'inconscio collettivo, di riaffermarsi come grande potenza, le istanze nazionaliste avevano, come detto, presa facile. Tuttavia, volendo delineare un quadro dei rapporti con l'Occidente, necessariamente semplificato, non può sfuggire il fatto che, ragioni interne a parte, una linea di continuità non sia mai venuta a mancare: principalmente nei confronti di quelle istituzioni quali l'OSCE/CSCE, l'ONU e soprattutto l'Unione Europea, cui la Russia ha sempre guardato con favore, inquadrandole in un'ottica di bilanciamento della NATO e dell'unilateralismo statunitense²⁴.

Terminata la luna di miele degli anni tra il 1991 e il 1993, l'atteggiamento russo rimase sostanzialmente pro-occidentale, pur accompagnato da dure affermazioni e rimostanze specificamente indirizzate verso la NATO, come nel caso della crisi kosovara e del primo allargamento a Est dell'Alleanza atlantica.

Gli anni tra il 1997 e il 1999 furono segnati, più che da un sostanziale isolamento, da un ripiegamento interlocutorio. Pesarono sull'immagine

²² Nell'aprile 1999 sarà inaugurata la prima tratta dell'oleodotto per Ceyhan, quella da Baku a Supsa, in Georgia, sul Mar Nero, da dove, per mare, i greggi caucasici avrebbero raggiunto Odessa e quindi attraverso l'Ucraina e la Polonia il Baltico. La lievitazione dei costi per la costruzione, ma, successivamente, anche per l'esercizio della via commerciale, metterà in dubbio la possibilità di estendere la tratta sino in Turchia. M. NICOLAZZI, “Gli idrocarburi dell'Asia centrale in cerca di un mercato”, in *Limes*, 2001, n. 4, pp. 220-236.

²³ A.I. TREJVIŠ, *L'«isola Russia» nell'economia mondiale alle soglie del XXI sec.*, in V.A. KOLOSOV (ed), *op. cit.*, pp. 31-71.

²⁴ “L'Europa controbilancia gli Stati Uniti e la Russia è parte dell'Europa”, O.N. BARABANOV, *Oboronnaja politika ES i Rossija: vozmožno li vzaimodestvie?*, in A.V. TORKUNOV (ed.), *op. cit.*, p. 112; in questa luce è sintomatico il fatto che le strutture europee siano state, per tutti gli anni Novanta, considerate “un bene” *a priori* dalla stragrande maggioranza degli analisti russi. Cfr. *ivi*, pp. 111-116.

del paese le complicate alchimie politiche legate all'*entourage* el'ciniano e la crisi finanziaria del 1998, ulteriore aggravio per la già disastrosa economia interna.

Il quadro di stallo e il progressivo isolamento trovarono però una loro collocazione concettuale nella dottrina elaborata da Primakov sulla figura di Gorčakov, che il successore Ivanov mantenne invariata, delineando i contorni di una *Realpolitik* cui Vladimir Putin, successore di El'cin dal 2000, avrebbe saputo infine ispirarsi.

La dichiarazione programmatica sulle linee guida della politica estera russa del 28 giugno 2000²⁵, pur muovendosi su un ampio spettro di scenari, identificò una serie di priorità che eventi successivi in parte avrebbero disatteso o modificato, ma formulò anche una prospettiva di bilanciamento tra quegli stessi obiettivi e le possibilità reali del paese. La necessità di un approccio pragmatico fu dettata proprio dall'impossibilità di agire a difesa dei propri interessi separatamente da una piattaforma di dialogo con le maggiori istituzioni occidentali. Pertanto, pur ribadendo i sostanziali punti di attrito con la NATO e con gli Stati Uniti, il richiamo più incisivo venne dedicato alla *partnership* con l'Unione Europea, con un interesse particolare dedicato "alla futura crescita del carattere polifunzionale"²⁶ dell'OSCE.

In linea con tale dichiarazione si sarebbe poi delineata l'attività di Putin. L'allargamento europeo e, particolarmente, quello della NATO²⁷, nella primavera 2004 non hanno offerto materiale a sufficienza per l'inasprirsi del dibattito interno. Opporvisi, per Putin, sarebbe stato possibile solo spogliandosi dei tratti oramai delineati della propria *leadership*, per vestire quelli anti-occidentali che furono di El'cin a metà degli anni Novanta, quando una marea montante di ultranazionalismo non lasciava altre vie di uscita. Ma questa non è la soluzione attuale: tanto meno la scelta euro-asiatica può pagare se svincolata dagli interessi occidentali. Al momento, gli unici in grado di investire ingenti capitali negli idrocarburi del Caucaso e dell'Asia centrale

²⁵ *Koncepcija vnešnej politiki Rossijskoj Federacii* (Concetti della politica estera della Federazione Russa). Il testo è consultabile sul sito del ministero degli Esteri: www.mid.ru.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ I due avvenimenti hanno significato comunque diverso. Secondo molti analisti russi, l'allargamento europeo controbilancia in positivo il fatto che alcuni degli stessi paesi che vi hanno aderito siano entrati a far parte della NATO nel 1999 e nel 2004: cfr. O.N. BARABANOV, *op. cit.*

sono proprio questi ultimi, mentre la Russia può esercitare la propria influenza solo nel settore dei trasporti, sempre che non ne venga esclusa come la variante Baku-Supsa sta a dimostrare²⁸.

L'appoggio fornito alla richiesta americana di poter disporre di unità militari nelle Repubbliche centro asiatiche e caucasiche dopo l'11 settembre 2001 ha risvegliato più forti timori degli allargamenti della NATO e dell'Unione Europea. La decisione di Putin di optare per il sì, pur incontrando pareri discordi nel gruppo stesso dei suoi consiglieri, è anche una rottura precisa con i pericolosi miti che hanno sostenuto l'illusione di contrastare la potenza americana su un piano di presunta parità²⁹.

In sintesi, la Russia di oggi sembra essere costretta da una parte a coltivare, almeno nominalmente, e per necessità interne, alcuni *leitmotiv* tipici di certe frange nazionaliste, dall'altra a prefigurare una strada di adattamento creativo che liquidi alcune paure del passato a vantaggio di un approccio differenziato, soprattutto nel Caucaso e nell'Asia Centrale. Di conseguenza risulteranno poco praticabili politiche di egemonia e militarizzazione a sostegno di un ideale di grande potenza e tanto più necessaria una politica estera rivolta al conseguimento di obiettivi concreti, che abbiano come risultato finale un miglioramento delle condizioni interne del paese. È in sostanza quella che alcuni autori hanno preconizzato come la quarta via della politica estera russa³⁰, dopo le varianti filo-occidentali, euro-asiatiche e antioccidentali seguite alla dissoluzione dell'Unione Sovietica. In tal senso, il richiamo all'attività diplomatica di Gorčakov, che ricercò la realizzazione degli obiettivi nazionali attraverso un'opera diplomatica capace di coagulare il consenso delle altre potenze, senza stravolgere l'ordine internazionale

²⁸ Si veda nota 22.

²⁹ Le tappe che hanno suggellato l'evolversi degli interessi statunitensi nell'area possono essere così riassunte: 1991-1992, riconoscimento dei nuovi Stati indipendenti e accordo di sostegno finanziario per il loro sviluppo; 1993-1995, riconoscimento dell'area come zona di interesse strategico e avvio di una politica di contenimento dell'influenza russa nella CSI; 1996-2000, creazione del GUAM/GUUAU (Georgia, Uzbekistan, Ucraina, Azerbajdžan, Moldavia), organizzazione filo-americana a difesa delle strategie principalmente legate allo sfruttamento degli idrocarburi; dopo il 2001, installazione di basi militari e ridimensionamento della politica unilaterale praticata dalle Repubbliche aderenti al GUUAU, a seguito del riavvicinamento russo-americano dopo l'11 settembre. Cfr. O.N. BARABANOV, *Politika SČA v Central'noj Azii i Zakavkaz'ja*, in M.M. NARINSKIJ, A.V. MAL'GIN (eds), *op. cit.*, pp. 336-350.

³⁰ Cfr. V.A. NIKONOV, *op. cit.*

e ritirandosi qualora le possibilità di vittoria non valessero il prezzo da pagare, è esemplare. Lo ha ribadito I.S. Ivanov a margine di un discorso sui principi base della politica estera putiniana:

Il desiderio di creare condizioni di pace per lo sviluppo interno del paese è conforme alla tradizione secolare della diplomazia russa, che, in modo brillante, si manifestò soprattutto all'epoca di Alessandro II, Alessandro III e, in seguito, delle riforme stolypiniane³¹.

Anche se strumentale e simbolicamente allargato a un arco di tempo ben maggiore, il richiamo a Gorčakov puntualizza una linea di continuità non solo nella tradizione, ma anche con la più recente esperienza della diplomazia russa, in primo luogo con Primakov: continuità ben delineabile nei confronti dell'Occidente, i cui punti cardine rimangono quelli delineati più sopra, ma anche per il cosiddetto "estero vicino", la cui importanza, per contiguità geografica, tradizione storica e strategie internazionali, non potrà in futuro essere sottovalutata.

³¹ I.S. IVANOV, *op. cit.*, p. 21.

ELENA DUNDOVICH*

GOODBYE EUROPA:
LA RUSSIA DI PUTIN E IL DIFFICILE RAPPORTO
CON BRUXELLES

L'analisi dei rapporti intercorsi tra la Russia di fine millennio e quella putiniana da un lato e, dall'altro, l'Unione Europea si muove su due piani diversi: un livello più strettamente storico-economico che prende in esame il modo in cui, sin dall'epoca di Gorbačëv e poi di El'cin, il governo di Mosca ha sviluppato con l'Europa unita un complesso intreccio di legami economici e, solo in misura molto ridotta, politici; in seconda istanza, un piano più politico-economico legato al tema cardine della sicurezza, le cui incognite si sono aggravate per il Cremlino sia dopo la decisione degli Stati Uniti di costruire una nuova architettura geostrategica regionale nei paesi dell'ex impero sovietico (o ad esso in qualche modo legati) attraverso l'allargamento della NATO a Est (1999 e 2004); sia in seguito all'ingresso nella Comunità Europea di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Lettonia, Estonia, Lituania e Slovacchia nell'aprile dello scorso anno¹.

Ancora in epoca gorbačëviana, ormai imminente il crollo dell'impero, l'allora Unione Sovietica stipulò con la Comunità Europea un primo Accordo di cooperazione commerciale ed economica (1988) a cui fece seguito, nel dicembre 1991, il varo da parte dell'UE del programma TACIS, progettato al fine di offrire assistenza tecnica ai paesi dell'ex URSS impegnati nel processo di transizione alla democrazia e a un'economia di mercato.

Tre anni dopo, a regime ormai scomparso, la nuova Russia democratica firmò a Corfù con i Capi di Stato e di governo dell'allora Comunità un accordo di *Partnership* e cooperazione (entrato poi effettivamente in vigore nel 1997 a causa delle tensioni suscitate dall'intervento militare russo in Cecenia² a partire dal 1994): secondo questo

* Dottore di ricerca in Storia delle relazioni internazionali presso l'Università degli Studi di Firenze.

¹ L'articolo fotografa la situazione dei rapporti tra Unione Europea e Russia al maggio del 2004.

² G. TIMMINS, "The European Union and Russia", in *Politik im Netz*, 6. Jahrgang, 27.3.2005, p. 3, in www.politik-im-netz.com.

accordo, Russia ed Unione Europea si riconoscevano per la prima volta come partner strategici nel campo politico, economico e culturale, ufficializzando la volontà di entrambe le parti di intraprendere un cammino comune i cui capisaldi erano il riconoscimento della clausola della nazione più favorita, la limitazione progressiva di ogni riduzione nel settore *import-export*, l'armonizzazione legislativa, la possibilità di creare ditte e aziende, la progressiva liberalizzazione dei servizi, la libera circolazione dei pagamenti e del movimento dei capitali, il regolamento della proprietà intellettuale e, infine, l'avvio di negoziazioni che portassero a lunga scadenza alla creazione di una zona di libero scambio tra i due partner. Oltre a ciò, particolari forme di collaborazione si dovevano sviluppare nel settore della giustizia e degli affari interni, nei campi soprattutto della lotta al crimine organizzato, dell'energia, dell'ambiente, della scienza, della tecnologia e dei trasporti. Garanzia e organo di monitoraggio di tale costituenda cooperazione sarebbero stati i due *summit* annuali (uno da tenere a Mosca, l'altro nel paese presidente di turno dell'UE) previsti dall'accordo stesso e a cui avrebbero partecipato il presidente della UE, appunto, il presidente della Commissione e il presidente della Repubblica federale russa³.

Il tema della creazione di uno Spazio economico comune europeo (CEES) con la nuova Russia, appena accennato in realtà nell'accordo del 1994, venne ripreso al Consiglio europeo di Colonia nel giugno 1999: in quella occasione, soprattutto su pressione dei tedeschi (particolarmente preoccupati sia per il coinvolgimento unilaterale dei russi in Kosovo sia per gli effetti del crollo del rublo seguito alla crisi del 1998), fu adottato un piano di azione articolato e di lunga durata cui fu data la definizione di *Common Strategy towards Russia* (CS)⁴. Vi si prevedevano iniziative specifiche nel campo politico e della sicurezza, delle questioni economiche, del commercio e degli investimenti, dell'energia, ecc. Ogni nuova presidenza UE avrebbe dovuto presentare un piano di miglioramento della strategia in questione, il cui scopo ultimo era quello di rendere tangibili, massimizzandoli, i già molti benefici strumenti previsti dall'accordo di *Partnership* e cooperazione⁵. Nemmeno una parola,

³ H. TIMMERMANN, "Relations between the EU and Russia: The Agreement on Partnership and Cooperation", in *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 12, n. 2, 1996, p. 219.

⁴ European Commission, *The Common Strategy of the European Union on Russia*, June 1999, http://www.eur.ru/en/p_244.htm.

⁵ Fra gli incontri previsti dall'accordo, e regolarmente svoltisi, uno dei più

in nessuna delle due occasioni, venne spesa a favore dell'idea di un'associazione della Russia all'Europa comunitaria né, tantomeno, a quella di una sua possibile integrazione.

Non vi poteva essere, del resto, idea più lontana per l'allora presidente El'cin, così esattamente come per il suo successore Vladimir Putin, salito agli onori del Cremlino nel dicembre 1999 e poi regolarmente eletto alle elezioni presidenziali del marzo 2000. Nel programma decennale della politica estera della Federazione russa, elaborato dopo il suo arrivo al potere e approvato poi il 28 giugno di quello stesso anno, il neopresidente sottolineava con cura i tratti euroasiatici della grande potenza russa, considerando i rapporti con l'Unione Europea importanti ma non decisivi.

Era ciò che emergeva con chiarezza in special modo da una parte precisa di quel programma, la "Strategia a medio termine verso l'Europa", sezione in cui il Cremlino metteva a fuoco gli obiettivi della politica estera russa nei confronti dell'area europea⁶. Il documento in questione sottolineava gli interessi nazionali russi e la necessità di promuovere il ruolo e l'immagine della Russia, potenza euroasiatica, in Europa e nel mondo. Ciò era un obiettivo tanto più realizzabile nel contesto della creazione di un sistema paneuropeo di sicurezza collettiva (legato agli Stati Uniti e alla NATO ma non da questi egemonizzato) e attraverso la messa a disposizione da parte dell'Unione del suo potenziale economico e della sua esperienza manageriale per aiutare lo sviluppo dell'"economia di mercato socialmente orientata" della Russia. A tal fine, quest'ultima intendeva rafforzare e sviluppare la *partnership* già esistente da alcuni anni con l'Unione Europea, in modo da poter creare nel futuro immediato una collaborazione più stretta all'interno delle diverse organizzazioni internazionali, a più lunga scadenza un'Europa unita e priva di linee divisorie. Un trampolino di lancio per giungere al rafforzamento correlato e *bilanciato*⁷ delle posizioni sia

importanti è stato quello svoltosi il 17 maggio 2001 a Mosca, che ha portato alla creazione di un "High Level Group" incaricato di lavorare alla effettiva realizzazione di uno spazio comune europeo al fine di legare due mercati, quello russo e quello europeo, che, insieme, rappresentano circa 600 milioni di consumatori: *EU-Russia Summit Joint Statement*, Moscow, 17.5.2001, www.eur.ru/en/p239.htm.

⁶ I temi in questione erano già stati anticipati dallo stesso Putin, allora primo ministro, al *summit* euro-russo di Helsinki svoltosi nell'ottobre del 1999, cfr. *The Russian Medium-Term Strategy for Development of Relations with the European Union*, in www.eur.ru/eng/neweur/user_eng.php?func=apage&id=53.

⁷ L'espressione è nel testo originale del documento, il corsivo dell'autrice.

della Russia sia dell'Unione Europea nella comunità internazionale. Nessun obiettivo di accesso o associazione della Russia all'Unione Europea era minimamente adombrato. Al contrario, si sottolineava come il termine *partnership*, usato per indicare lo stato dei rapporti tra i due soggetti, implicasse l'impegno comune per stabilire un sistema effettivo di sicurezza collettiva in Europa sulla base della più assoluta eguaglianza. A tal fine si sarebbe dovuta elaborare di comune accordo una Carta per la sicurezza europea e consolidare un alto livello di mutua fiducia e di cooperazione sia nel settore economico sia in quello politico, ma sempre sulla base di un rigido criterio di aiuto reciproco: sostegno di tipo economico per quanto riguardava l'UE nei confronti di Mosca, aiuto di quest'ultima per rafforzare la posizione dell'"Europa" (e non dell'Unione Europea) nel mondo. Infine, e non era un particolare irrilevante, a sua volta il partenariato veniva interpretato dal Cremlino come un valido strumento per consolidare la propria posizione di potenza leader all'interno della Comunità degli Stati Indipendenti.

Se il documento auspicava l'apertura più ampia possibile del mercato europeo alle esportazioni russe e, di converso, la promozione degli investimenti europei in Russia, non faceva del resto mistero sui timori che Mosca nutriva rispetto all'introduzione dell'euro e soprattutto ai progetti di espansione a Est dell'Unione, la quale veniva ammonita con fermezza rispetto all'opposizione del Cremlino a qualsiasi tentativo di creare una *special relationship* con gli altri paesi della Comunità degli Stati Indipendenti⁸.

Fu l'attacco alle Torri Gemelle, l'11 settembre 2001, a rilanciare, almeno sul momento, i termini del dialogo tra Russia e Unione Europea. Il 3 ottobre, il *summit* euro-russo di Bruxelles stabilì il principio della lotta comune contro il terrorismo⁹, nel maggio seguente l'Unione Europea riconobbe all'economia russa lo *status* di "economia di mercato"¹⁰.

La reale modesta portata del supposto riavvicinamento tra Mosca e Bruxelles non tardò però a manifestarsi. Pesavano come una forte

⁸ La versione inglese del documento *Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, 2000, è disponibile in www.bits.de/EURA/EURAMAIN.htm.

⁹ *EU-Russia Summit Joint Statement*, Brussels, 3-10-2001, www.eur.ru/en/images/pText_pict/238/sum41.doc.

¹⁰ Il nuovo *status* veniva riconosciuto al fine di incoraggiare la Russia a entrare nel WTO.

incognita sulle relazioni euro-russe da un lato la tragedia cecena (tutt'ora fonte di continue tensioni) e, dall'altro, la decisione dell'Unione di accogliere larga parte dei paesi dell'ex Europa orientale¹¹. Un mutamento epocale, nell'ottica russa, se si considera che, dal punto di vista della sicurezza, con l'ingresso dei nuovi Stati dell'area (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia, Lettonia, Estonia, Lituania, Slovacchia) i confini dell'Unione si sono ora definitivamente estesi sino a quelli russi; e che, dal punto di vista invece economico, se sino al 2004 oltre il 40 per cento del commercio estero russo era con i paesi dell'Unione, questo dato è salito a più del 50 per cento dopo il maggio 2004¹².

Da un punto di vista più strettamente economico, lo stato di allarme con cui Mosca ha accolto la prospettiva dell'allargamento non è del tutto da biasimare: già prima dei nuovi ingressi si calcolava che la Russia avrebbe perso 240 milioni di dollari all'anno a causa delle nuove barriere dell'Unione. La questione del movimento di persone, beni e servizi suscitano al Cremlino non poche preoccupazioni. I paesi in questione hanno accettato nella sua interezza l'*acquis communautaire* anche per quanto riguarda il loro commercio estero con i paesi terzi, con i quali sono ovviamente tenuti a rispettare gli accordi stipulati dall'Unione Europea. Anche se nel complesso molte tariffe dovrebbero risultare più basse che non in precedenza, la fase di transizione e di riassetto dei rapporti economici, e soprattutto del settore *import-export*, con la Russia non sarà semplice. Oltre a ciò, l'adozione della PAC ridurrà in gran parte le già modeste possibilità di esportazione dei prodotti agricoli russi, mentre l'esportazione per la Russia di manufatti potrà essere messa a rischio dai processi di certificazione obbligatori all'interno dell'Unione. Le opportunità per gli investitori russi saranno diverse perché il livello di competitività dell'UE nel mondo e gli equilibri dei mercati finanziari europei muteranno, mentre nello

¹¹ Cfr. anche l'intervento di L. PICCARDO, *Russia and EU: Problems and Perspectives of the Political Cooperation*, presentato al convegno "L'Espace Politique dans l'Histoire de l'Integration Européenne. Les Elargissements de la CEE/UE 1961-2002", svoltosi a Siena per iniziativa del Centro Ricerca Integrazione Europea, ora in A. LANDUYT e D. PASQUINUCCI, *Gli allargamenti della CEE/UE, 1961-2004*, Bologna, Il Mulino, 2005, t. II, pp. 1161-82.

¹² A ciò si aggiunga che 2/3 del totale degli investimenti stranieri in Russia è fatto da europei.

stesso tempo i nuovi accessi indurranno una diversione del commercio estero dell'Unione dalla Russia all'Europa occidentale.

Non sono però solo di ordine economico le considerazioni che accrescono lo stato di allarme al Cremlino. L'ingresso di questi nuovi paesi pone infatti una serie di incognite dal punto di vista della sicurezza della Repubblica federale russa, *in primis* per quanto riguarda la questione dei confini, dal momento che molti dei nuovi aderenti sono membri della NATO o di strutture militari ad essa affini¹³; in secondo luogo, per il problema della gestione delle regioni di frontiera, come per esempio quella di San Pietroburgo tra Russia, Estonia e Finlandia, abitualmente attraversate in un senso e nell'altro da migliaia di persone ormai use da anni a muoversi per questioni familiari o di affari; e, infine, per il destino, non scontato e in discussione dal 2002, dell'*enclave* di Kaliningrad, anomala eredità della Seconda guerra mondiale che vede un territorio russo di 15 000 kmq e popolato da circa un milione di abitanti del tutto separato dalla madrepatria¹⁴. Quali conseguenze avrà nel lungo periodo sul destino di queste regioni e sulla vita quotidiana della gente l'allargamento dell'Unione, che implicherà inevitabili limitazioni al libero movimento delle persone con l'imposizione di più rigidi controlli e visti per il passaggio tra il territorio russo e quello dell'Unione¹⁵?

La questione del libero movimento delle persone è evidentemente uno dei problemi più scottanti sul tappeto, poiché riguarda direttamente la vita di migliaia di persone costrette ora a subire molti più controlli al passaggio di frontiere che erano state invece di facile attraversamento negli ultimi dieci anni. Proprio per dare risalto all'importanza della questione, Putin ha provocatoriamente proposto all'Unione, il 1° settembre 2002, l'abolizione di tutti i visti tra il suo paese e l'UE¹⁶. Se dal punto di vista psicologico ciò aiuterebbe moltissimo l'opinione pubblica russa a non identificare più nell'Europa unita una

¹³ M. PAOLINI, "La Nato dell'Est", in "La Russia in Gioco", *Limes*, 6, 2004, pp. 123-138. Il volume, pur avendo un ovvio taglio giornalistico, è uno strumento estremamente utile e ben fatto per una visione generale della Russia oggi.

¹⁴ H. TIMMERMANN, "The EU-Russia Minuet over Kaliningrad", in *Internationale Politik* (Transatlantic Edition), 4, 1-2003, pp. 58-62.

¹⁵ J. BATT, *The EU's New Borderlands*, CER Working Paper (Centre for European Reform), London, October 2003.

¹⁶ Si veda su questo aspetto G. MELONI, *Russian Federation towards an Enlarged Europe*, Centro Interdipartimentale sul Diritto e l'Economia dei Mercati, Working Paper 5, 2002, p. 13.

sorta di minacciosa fortezza, il progetto appare però a Bruxelles di non facile realizzazione nel breve periodo, dato l'ingente numero di problemi da risolvere che esso comporterebbe: regolamentare il reiningresso dei clandestini, il sistema dei passaporti, cooperare per combattere il crimine organizzato, ecc. Del resto, le difficoltà burocratiche sempre maggiori che, soprattutto nell'ultimo anno, si incontrano per ottenere la concessione dei visti per l'ingresso in territorio russo dimostrano la pretestuosità della proposta di Putin.

Dopo l'allargamento del maggio 2004, un milione e mezzo di russi vive nell'Unione e molti dei nuovi paesi hanno legami commerciali strettissimi con Mosca. La Russia ha vissuto l'evento con un atteggiamento apparente di irritato e polemico fastidio¹⁷, che cela però preoccupazioni ben più profonde legate a una tradizionale e, a tratti riemergente, sindrome da isolamento. Da un punto di vista generale, l'allargamento potrebbe non necessariamente risolversi in un peggioramento delle relazioni euro-russe: i nuovi ingressi potrebbero per esempio non tradursi automaticamente in un aumento delle barriere alle esportazioni russe. Nel caso dell'ingresso di Austria, Svezia e Finlandia, questo non avvenne dopo il 1995. La nuova situazione, con il passare degli anni, obbligherà il governo russo ad adeguare sempre di più le sue esportazioni agli *standard* europei e questo eliminerà per gradi alcuni ostacoli che oggi sembrano di difficile superamento, come il problema delle certificazioni. Ancora, data la profonda differenza tra l'economia dei paesi europei occidentali e quelli dell'Europa centrale e orientale, questi ultimi potrebbero avere interesse a incrementare e non a disincentivare i propri rapporti con la Russia. E per quanto riguarda i baltici, la loro stabilizzazione dal punto di vista sia economico sia politico-internazionale indurrà forse i tre governi a rivedere le politiche di discriminazione nei confronti dei cittadini russi, sicuramente sollecitati anche dalla Commissione che, per esempio, già prima del suo ingresso effettivo, ha esercitato pressioni sull'Estonia perché sospenda la naturalizzazione dei cittadini russi.

Inoltre, poiché attualmente il rapporto fra il livello del prodotto

¹⁷ Sino al 27 aprile 2004, cioè a soli quattro giorni dall'adesione dei nuovi membri, Mosca ha cercato in tutti i modi di ostacolare l'estensione dell'accordo di *Partnership* e cooperazione ai paesi che stavano per entrare nella UE, facendone merce di scambio per ottenere l'abolizione del visto per i cittadini russi che entrano nell'Unione, forti sovvenzioni per l'*enclave* di Kaliningrad, più ampie quote per le importazioni russe sul mercato comunitario.

interno lordo della Russia e quello rappresentato dagli scambi con l'UE è di due terzi inferiore a quello che potrebbe essere realizzato, alcuni settori chiave, come quello delle forniture di energia, potrebbero essere rafforzati¹⁸. Una prospettiva in realtà non molto gradita a Washington, così come non lo è l'attenzione con cui Putin segue invece il progetto di riarmo europeo come viatico per il rafforzamento dell'Europa rispetto agli Stati Uniti¹⁹.

Oltre all'allargamento dell'Unione, nel corso del 2004 altri episodi hanno concorso a rendere più tesi i rapporti euro-russi: nel marzo le elezioni presidenziali che hanno riconfermato Putin per il suo secondo mandato hanno suscitato non poche perplessità in molti osservatori europei, non troppo convinti dei criteri di democraticità con cui esse si sono svolte e dei metodi non proprio ortodossi con cui il presidente russo ha limitato per l'occasione (ma non solo) i giornali indipendenti. Pochi mesi dopo, nel settembre, i fatti di Beslan e la dura reazione dell'olandese Bernard Bot, allora presidente di turno dell'UE, nonché il richiamo di Chris Patten, Commissario alle relazioni esterne dell'UE, al problema dei diritti umani in Russia hanno provocato un vero e proprio incidente diplomatico con Mosca. L'annuncio infine, solo un mese dopo, da parte della Commissione europea dell'intenzione di giungere a nuove forme di collaborazione nella zona del "comune vicinato" (ovvero Ucraina, Bielorussia, ma soprattutto Moldova e Caucaso meridionale, con la Georgia in prima fila, cioè le zone dei cosiddetti "conflitti congelati" ad alto rischio²⁰) ha portato a una durissima reazione del ministro degli Esteri russo Sergeij Lavrov, che ha minacciosamente ricordato agli europei come per i russi tale zona rientri a pieno titolo nel processo di integrazione della Comunità degli Stati Indipendenti, che riunisce buona parte delle ex Repubbliche sovietiche.

L'allargamento della NATO e dell'Unione Europea a Est, la questione cecena e con essa quella della lotta al terrorismo, la concezione

¹⁸ C. GRANT, K. BARYSCH, *The EU-Russia Energy Dialogue*, CER Briefing Note, Centre for European Reform, London, May 2003.

¹⁹ A.I. BAILES ET AL., *The Euro-Atlantic System and Global Security*, in SIPRI Yearbook 2003, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 70. Cfr. anche D. LYNCH, *Russia Faces Europe*, Chaillot Paper 60, ISS-EU, Paris, 2003, p. 9 e ID., "Russia's Strategic Partnership with Europe", in *The Washington Quarterly*, 27, 2004, 2, pp. 99-118.

²⁰ Soprattutto in Transnistria, Ossezia del Sud e Abkhazia, dove il movimento secessionista antirusso è molto forte.

russa strumentale dei valori della democrazia: sono queste alcune delle problematiche che rendono talvolta ambigui e controversi i rapporti tra Mosca e Bruxelles. Su tutto prevale però un approccio prevalentemente pragmatico, quello dei reciproci interessi economici vissuti alla luce di un contesto che, nonostante i momenti di stallo o di tensione, continua a produrre i suoi vantaggi a entrambi i partner. Nessuno dei due ha alcun interesse a promuovere progetti di associazione, né tantomeno di integrazione. Se l'Unione è spaventata dai costi altissimi che si ritroverebbe a sostenere in tal caso, dati i problemi dell'economia russa, e dal rischio del prezzo bassissimo che avrebbe la manodopera russa immessa nel mercato europeo, Putin dal canto suo sembra ben contento di non appartenere in esclusiva a un'Europa che limiterebbe la sua libertà d'azione soprattutto nel settore sino-asiatico, imponendo inoltre controlli e verifiche a scelte economiche che si muovono non sempre secondo criteri di chiarezza e democraticità. Ma i dati parlano chiaro: nel 2003 gli scambi commerciali tra la Russia e l'Unione Europea sono stati pari a 83 miliardi di euro, la Russia è il quinto partner commerciale dell'Unione dopo Stati Uniti, Svizzera, Cina, e Giappone (la UE il primo per la Russia), i venticinque paesi dell'Europa unita importano dalla Repubblica federale russa il 40 per cento del gas e il 18 per cento del petrolio del loro fabbisogno.

Caro vecchio Marx, come al solito l'economia ha la meglio su qualsiasi altra considerazione.

FRANCO SOGLIAN*

UNIONE EUROPEA E BALCANI

L'allargamento a Est dell'Unione Europea non ha sollevato solo consensi più o meno entusiastici, ma anche dubbi e preoccupazioni di vario genere. Figura tra questi ultimi anche il timore di una conseguente emarginazione e isolamento, politici non meno che economici, dell'area balcanica. Se ne sono fatti portavoce, ad esempio, il noto scrittore Predrag Matvejevic, in un'intervista al "Corriere della Sera" del 1° maggio 2004, e l'autorevole quotidiano elvetico "Neue Zürcher Zeitung" in un editoriale del 30 aprile 2004.

Il timore può riguardare, evidentemente, soltanto una porzione dell'ex Jugoslavia e l'Albania, lasciando da parte la Turchia, presente sul suolo indiscutibilmente europeo con un rimasuglio sia pure esiguo dell'antico impero ottomano e con qualche minoranza etnica di notevole consistenza, coinvolta da tempo in vari tentativi di multiforme cooperazione regionale, ma i cui rapporti con la Comunità di Bruxelles costituiscono per un insieme di motivi un grosso e controverso problema a sé stante.

Mentre la Grecia, infatti, è un membro ormai vecchio della suddetta Comunità e la Slovenia (che peraltro, e non senza buone ragioni, non si considera balcanica) è uno dei dieci nuovi, è già prevista per il 2007 l'ammissione della Bulgaria e della Romania, da ritenersi tutto sommato scontata malgrado l'esistenza di qualche residua difficoltà. A questi due paesi potrebbe inoltre affiancarsi la Croazia, se sarà superato l'ultimo ostacolo, non irrilevante ma, si direbbe, neppure insormontabile, rappresentato dalla sinora mancata consegna di un generale al tribunale dell'Aja.

Anche i rimanenti paesi della penisola, tuttavia, rientrano nei programmi di ulteriore espansione a Est (o meglio, in questo caso, a sud-est) della UE, sia pure con prospettive di completamento del percorso solo a medio o lungo termine. Un processo preliminare di cosiddetta

* Professore a contratto di Storia dell'Europa Orientale nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

“stabilizzazione e associazione” è già in atto sulla base di accordi bilaterali *ad hoc* tra le autorità di Bruxelles e i governi interessati, ed è accompagnato da una serie di misure commerciali e finanziarie comprendenti aiuti per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilizzazione economica per un ammontare di cinque miliardi di euro per il periodo 2000-2006.

Un accordo del genere è stato stipulato con la Macedonia, che nel marzo 2004 ha presentato domanda di ammissione nell'Unione e il cui governo conta, forse con un certo ottimismo, di poter conseguire l'obiettivo nel 2010.

Un altro accordo analogo è in fase di gestazione con l'Albania, mentre in uno stadio più arretrato si trovano la Serbia-Montenegro e la Bosnia-Erzegovina. Per la prima la Commissione di Bruxelles ha formalmente in corso dall'autunno del 2003 uno studio di fattibilità di negoziati per l'accordo *ad hoc*, tuttora ostacolato dal problema del Kosovo, ancora lontano da una soluzione, e da quello della consegna di presunti criminali di guerra al tribunale dell'Aja. Anche la confermata precarietà della federazione tra Serbia e Montenegro, il cui mantenimento sta a cuore all'UE, contribuisce naturalmente a complicare le cose.

Analogamente, il futuro sempre incerto della Bosnia-Erzegovina, in quanto entità statale capace di emanciparsi dall'attuale condizione di protettorato internazionale, spiega, insieme alla sua persistente depressione economica, il fatto che questa ex Repubblica jugoslava sia stata definita la “maggiore sfida” balcanica in una perizia effettuata dalla Commissione di Bruxelles, nel novembre 2003, ai fini di un eventuale negoziato per un accordo di stabilizzazione e associazione. Ad agevolare, in questo caso, il rapporto bilaterale potrebbe peraltro aiutare il subentro della stessa UE alla NATO, alla fine del 2004, come responsabile militare della sicurezza interna ed esterna del paese.

Da quanto sin qui menzionato risulta comunque chiaro che l'area balcanica nel suo complesso costituisce un evidente oggetto di interesse e impegno per la Comunità di Bruxelles e che l'allargamento di questa da quindici a venticinque membri non chiude il discorso sui suoi confini geopolitici. L'interesse e l'impegno sono stati semmai ufficialmente proclamati, e quindi rafforzati, dall'espressa decisione, adottata dal Consiglio europeo nel maggio 2003, di accelerare l'estensione del processo di allargamento alla parte occidentale dei Balcani, ossia all'ex Jugoslavia e all'Albania, allo scopo dichiarato di promuovere la stabilizzazione sotto tutti gli aspetti del tradizionale “ventre molle” del

vecchio continente, creando in particolare le condizioni necessarie per prevenire la riesplorazione dei recenti conflitti etnici.

Si è trattato di una scelta strategica, come si è visto non puramente verbale, in favore di quella che qualcuno ha definito "europeizzazione dei Balcani", e che rappresenta anzi una vera e propria svolta nella storia dell'integrazione europea. Per la prima volta, infatti, considerazioni di natura eminentemente politica sembrano preponderare, a Bruxelles, su una valutazione sia pure flessibile dei titoli economico-istituzionali richiesti in passato ai paesi interessati per avviare il processo di ammissione. Non vi è dubbio che la regione balcanica nel suo insieme presenti un quadro generale di arretratezza e ritardi, squilibri e instabilità, che un tempo sarebbe stato considerato incompatibile con tale processo. Ora, invece, proprio l'instabilità viene assunta come buona ragione per avviarlo o addirittura accelerarlo.

Si è trattato altresì di una scelta coraggiosa, forse persino avventata, e quindi inevitabilmente destinata a subire anche qualche precoce ripensamento e pentimento. Essa si lega comunque a quella più generale linea di tendenza, mirante a rafforzare l'identità e il ruolo politico-militare dell'Unione, che l'allargamento dei membri da quindici a venticinque minaccia certamente di rendere assai più difficile da difendere, ma potrebbe anche incentivare per reazione. Discussa e controversa quanto si voglia, soprattutto a causa dei delicati rapporti Europa-Stati Uniti e UE-NATO, la relativa vocazione si manifesta, riconfermando se stessa, proprio nell'area balcanica occidentale con la sostituzione di una forza UE a quella della NATO a tutela della sicurezza in Macedonia, oltre all'analogo e già menzionato avvicendamento in Bosnia-Erzegovina. Il tutto, come naturale seguito della partecipazione europea, inizialmente riluttante e magari tardiva, ma in ultima analisi risoluta anche perché praticamente obbligatoria, ai più massicci e impegnativi interventi armati a carattere "umanitario" e pacificatorio nell'ex Jugoslavia.

I perché dell'obbligatorietà sono ben noti. Anche chi giudica implausibili le finalità umanitarie può difficilmente contestare l'intollerabilità di conflitti cruenti, rovinosi e prolungati alle porte di casa con tutte le loro conseguenze (economiche, ecologico-sanitarie e soprattutto migratorie). E anche chi non si lascia abbacinare dallo spettro dello "scontro di civiltà", né irretire dalle versioni oltranzistiche o di comodo della lotta al terrorismo più o meno internazionale, può sottoscrivere l'esigenza di impedire l'eventuale caduta di terre europee, cioè

nei Balcani come in Afghanistan, sotto il controllo dell'estremismo islamico.

Di qui l'opportunità della scelta strategica e programmatica dell'UE di "europeizzare" l'intera penisola balcanica nel legittimo presupposto, tra l'altro, che gli interventi e gli impegni militari, specie se prolungati, siano in definitiva più costosi (e certo meno costruttivi a lunga scadenza, benché talvolta indispensabili) di quelli economico-finanziari; ovvero, se si preferisce, che le cure preventive siano preferibili a quelle risanatrici, e di queste certo più indolori e meno controverse.

Quanto ai sempre possibili ripensamenti e pentimenti, un vertice dell'UE nel marzo 2004 non ha mancato di ammonire che la nuova esplosione di violenza nel Kosovo (a spese, stavolta, soprattutto dell'ormai sparuta minoranza serba) rischia di compromettere i progressi compiuti nella regione negli ultimi anni. Al ventilato rinvio dei colloqui per il suo *status*, previsti per la primavera del 2005, in attesa che si creino condizioni più favorevoli al loro svolgimento, è stato però obiettato da varie parti, anche a Bruxelles, che lo sforzo negoziale va semmai accelerato proprio per scongiurare un inasprimento dei contrasti locali e contestuali, affrontando senza indugi, con il necessario contributo mediatore dell'Unione, il nodo centrale del problema, rappresentato appunto dal futuro della regione.

Se nel Kosovo il problema all'ordine del giorno è innanzitutto politico-diplomatico (ed eventualmente anche militare, qualora la crisi dovesse comunque aggravarsi), altrove la suddetta argomentazione potrebbe valere proprio per quanto concerne tempi e modi del processo di "stabilizzazione e associazione".

Qualche effetto deludente e scoraggiante hanno comprensibilmente avuto, al riguardo, le recenti rimosse o conferme elettorali delle forze più nazionaliste in Croazia, Serbia e Bosnia-Erzegovina, oltre ai sempre scarsi progressi compiuti da quest'ultima sia in materia di convivenza e cooperazione interetnica sia in campo economico. I mutamenti di governo a Zagabria e Belgrado non hanno tuttavia impedito, da un lato, l'ulteriore avvicinamento tra le due Repubbliche né, dall'altro, quello della Croazia al traguardo dell'ingresso nell'UE nonostante, oltre ai problemi con la corte dell'Aja, alcune critiche rivolte da Bruxelles al trattamento delle minoranze etniche nel paese. Ci si deve perciò domandare se non sarebbero opportuni più rapidi passi avanti anche tra UE e Serbia, pur tenendo conto delle maggiori e più numerose difficoltà esistenti in questo caso: dalla questione del Kosovo (con la possibile aggiunta di quella in parte analoga della Vojvodina, con la

sua minoranza ungherese) al controverso legame con il Montenegro, dalla diatriba sui criminali di guerra (scottante specie per quanto concerne personaggi di spicco come i serbo-bosniaci Karadzic e Mladic) a una situazione economica interna ben più depressa di quella croata.

Qui, soprattutto, si trova probabilmente il banco di prova più impegnativo per la scelta strategica dell'Unione Europea, ovvero per la sua capacità di imboccare la via giusta, all'insegna di un coraggio che non debordi nell'avventatezza. A chi paventa che il compito si riveli proibitivo, specie per una Comunità che ha perso l'originale omogeneità e coesione di fondo e per di più non viaggia a gonfie vele nelle acque economiche, si può rispondere tra l'altro che una certa immagine negativa dei Balcani, in quanto regione intrattabile e irredimibile per eccellenza, non merita un credito assoluto. I suoi problemi di convivenza interetnica tra i diversi paesi e all'interno di ciascuno sono certamente dei più seri, e i recenti conflitti, aggravati da una sorta di primordiale atrocità, hanno apparentemente confermato una ormai vecchia attitudine al ruolo di "polveriera d'Europa".

Conflittualità e ingovernabilità, spesso alimentate del resto da pesanti ingerenze e influenze esterne, caratterizzano tuttavia solo una parte della storia balcanica. Periodi di felice convivenza tra diverse nazionalità e fedi religiose non sono mancati né sotto il lungo dominio ottomano, né sotto quello asburgico e neppure sotto il regime comunista jugoslavo; la Sarajevo recentemente martirizzata è stata a più riprese un caso esemplare al riguardo. Non va d'altronde dimenticato che la stessa Jugoslavia comunista ha visto riesplodere così disastrosamente i contrasti interetnici solo quando è entrato in crisi il suo sistema economico.

Ciò di cui la regione ha oggi soprattutto bisogno, dopo gli interventi di un forte potere esterno necessari per superare l'emergenza, è un più ampio contesto, una salda cornice sovranazionale in cui inquadrare le diverse componenti nazionali e diluire i loro antagonismi, ed entro cui promuovere uno sviluppo economico e civile adeguatamente sostenuto. L'Unione Europea attuale è ovviamente in grado di offrire un simile contesto o cornice mentre può ripromettersi concreti vantaggi anche diretti da quel tanto di sovvenzionamento che sarebbe chiamata a fornire per il suddetto sviluppo. Infine, la sua parte occidentale potrebbe altresì beneficiare, forse, della plurisecolare esperienza balcanica, ricca di fasi e aspetti positivi, in fatto di convivenza tra popolazioni di fede o cultura cristiana e i parecchi milioni di musulmani presenti nella penisola.

