

**Antonino Tramontana**

**PER UNA NUOVA  
EUROPA**

**Premesse e prospettive  
per una politica  
economica europea**

**FrancoAngeli**

ECONOMIA - *Monografia*

---

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**Antonino Tramontana**

**PER UNA NUOVA  
EUROPA**

**Premesse e prospettive  
per una politica  
economica europea**

**FrancoAngeli**

Questo volume è stato pubblicato con il contributo della facoltà di Scienze Politiche e del Dipartimento di Economia Finanza e Statistica dell'Università degli Studi di Perugia.

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione</b>	pag.	9
1. Un passo avanti	»	9
2. Coesione economica e sociale	»	11
3. L'allargamento	»	13
4. Le relazioni esterne	»	14
5. Verso il futuro	»	19
6. L'Italia nella prospettiva europea	»	23
7. Contenuto e scopo del presente volume	»	28

### **Parte prima Formazione e sviluppo delle istituzioni**

<b>1. Comitato europeo della congiuntura e fondo europeo di stabilizzazione</b>	»	35
<b>2. La politica dei prezzi agricoli nella Comunità Economica Europea</b>	»	37
<b>3. L'economia italiana nella prospettiva del Mercato Unico Europeo</b>	»	44
1. Dalla Comunità all'Unione Europea	»	44
2. Gli aspetti civili e politici	»	47
3. Gli aspetti economici dell'Unione	»	49
4. Considerazioni conclusive	»	53
<b>4. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e le origini dell'Unione Europea</b>	»	60

1. Introduzione	pag.	60
2. Funzioni e prospettive della Comunità del Carbone e dell'Acciaio	»	63
3. Produzione e mercato del carbone	»	65
4. Produzione e mercato dell'acciaio	»	68
5. Considerazioni conclusive	»	70
<b>5. Giornata dell'Europa 2004</b>	»	72
<b>6. L'Unione Europea tra allargamento e Trattato costituzionale</b>	»	74
<b>7. La riforma del sistema delle risorse proprie e le nuove prospettive finanziarie dell'Unione Europea</b>	»	77
1. Introduzione	»	77
2. Le nuove Prospettive finanziarie	»	78
3. I vantaggi dell'Unione	»	80
4. Per un nuovo assetto finanziario	»	81
<b>8. La nuova Germania per una nuova Europa</b>	»	84
1. Considerazioni introduttive	»	84
2. La svolta del 1950	»	85
3. Il ruolo europeo della nuova Germania	»	88
4. L'eclissi di un nome fatale	»	89
5. Considerazioni conclusive	»	92
<b>9. Il Patto Europeo di Stabilità e Crescita: evoluzione e riforma</b>	»	95
1. Introduzione	»	95
2. Le Amministrazioni pubbliche	»	98
3. La contabilità per competenza economica	»	100
4. Natura e caratteristiche del Patto	»	106
5. L'elusione delle regole di politica fiscale	»	111
6. Verso la riforma	»	115
7. I nuovi Regolamenti	»	117
8. Osservazioni conclusive	»	120
<b>10. Crisi greca e disciplina comunitaria europea</b>	»	131

**Parte seconda**  
**Politica monetaria della Banca Centrale Europea**

<b>1. Problemi e prospettive dell'unificazione monetaria europea</b>	pag. 137
1. Introduzione	» 137
2. Effetti positivi e negativi	» 138
3. Parametri finanziari ed esigenze dell'economia reale	» 139
4. Una politica di sviluppo sostenibile per l'Europa	» 142
5. Verso una nuova coesione sociale	» 145
<b>2. Gli aspetti istituzionali del Sistema Europeo di Banche Centrali</b>	» 148
1. Introduzione	» 148
2. Gli organi decisionali	» 150
3. L'autonomia	» 155
4. Le funzioni dell'Eurosistema	» 157
5. Le Banche Centrali Nazionali	» 158
6. Le relazioni con le altre istituzioni comunitarie	» 161
7. La responsabilità come fondamento di legittimazione	» 163
8. Il bilancio della Banca Centrale Europea	» 178
<b>3. Gli obiettivi della politica monetaria</b>	» 187
1. Introduzione	» 187
2. Gli obiettivi dell'Unione Europea	» 190
3. L'Indice Armonizzato dei Prezzi al Consumo	» 195
4. Il controllo dell'offerta di moneta	» 201
5. I tassi di interesse	» 209
6. La misurazione della stabilità	» 212
7. Modalità di intervento	» 216
8. L'andamento dei prezzi al consumo dal 1999 al 2004	» 218
9. Osservazioni conclusive	» 225
<b>4. Le operazioni di politica monetaria della Banca Centrale Europea</b>	» 229
1. Considerazioni introduttive	» 229
2. Caratteristiche generali delle operazioni di mercato aperto	» 231
3. Le Operazioni di Rifinanziamento Principali	» 232
4. Le Operazioni di Rifinanziamento a più Lungo Termine	» 234
5. La riduzione dei tassi ufficiali	» 235
6. Considerazioni conclusive	» 239

<b>5. La politica monetaria europea e la struttura temporale dei tassi di interesse</b>	pag. 242
1. Introduzione	» 242
2. La politica monetaria europea nel 1999 e nel 2000	» 243
3. I tassi sugli impieghi a breve scadenza	» 245
4. I tassi sugli impieghi a media-lunga scadenza	» 250
5. Considerazioni conclusive	» 255
<b>6. La politica monetaria europea e l'allargamento dell'area dell'euro</b>	» 259
1. Introduzione	» 259
2. Il Consiglio direttivo	» 261
3. Gli obiettivi	» 268
4. L'andamento dei prezzi	» 274
5. L'attuazione della politica monetaria	» 279
6. Le operazioni sui mercati valutari	» 283
7. Osservazioni conclusive	» 286
<b>7. Recenti tendenze della politica monetaria della Banca Centrale Europea</b>	» 288
1. Introduzione	» 288
2. Le Operazioni di Rifi naziamento Principali	» 292
3. Le Operazioni di Rifi naziamento a più Lungo Termine nell'anno 2007	» 293
4. L'offerta di moneta	» 294
5. Considerazioni conclusive	» 295
<b>8. Ha fatto bene la BCE</b>	» 299

## *Introduzione*

### **1. Un passo avanti**

Il 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un nuovo importante passo è stato compiuto in quel lungo cammino dell'unificazione europea che ebbe inizio sul piano istituzionale sessanta anni or sono, il 9 maggio 1950 a Parigi, quando Robert Schuman propose, alla Germania e agli altri Paesi europei che avessero accettato questa proposta, di mettere in comune, sotto un'unica autorità, le attività di produzione e di scambio del carbone e dell'acciaio, che costituivano allora il vero fulcro dell'industria europea.

È un passo importante perché, attribuendo maggiore stabilità alle cariche di Presidente del Consiglio europeo e di Responsabile della politica estera, costituisce un consolidamento istituzionale dell'Unione Europea (UE), che consegue ad un periodo di incertezze e di dubbi.

Infatti, dopo la straordinaria accelerazione del processo di integrazione verificatasi negli anni '90 del secolo scorso e nei primi quattro anni del nuovo secolo, i risultati negativi dei referendum francese e olandese svoltisi nel 2005 e di quello irlandese del 2008, rispettivamente sul nuovo Trattato costituzionale firmato a Roma nell'ottobre 2004 e sul Trattato di Lisbona del dicembre 2007, sembravano aver fatto entrare questo processo in una fase di rallentamento e di crisi, senza tuttavia, fortunatamente, provocarne il blocco, come dimostrano gli ultimi ingressi nell'Unione di Paesi come la Romania e la Bulgaria. Dopo la ratifica del Trattato di Lisbona da parte della Repubblica ceca, che ha completato il processo di ratifica da parte di tutti gli altri Paesi dell'Unione, l'entrata in vigore di questo Trattato segna il superamento della fase più acuta della crisi, anche se gli sviluppi futuri appaiono ancora incerti.

È forse arrivato perciò il momento di svolgere qualche riflessione sulle vicende del passato e sulle prospettive del prossimo futuro.

Si afferma comunemente che due sono i fondamentali percorsi attraverso i quali si è realizzata la costruzione della nuova Europa.

Da un lato il percorso cosiddetto “intergovernativo” attraverso il quale, con il procedimento tipico delle trattative e dei Trattati internazionali, sono state poste le norme fondamentali o costituzionali che regolano le istituzioni europee; dall’altro il percorso “comunitario”, attraverso il quale si svolge l’ordinaria attività legislativa e amministrativa di queste istituzioni.

In realtà, il percorso “intergovernativo” dovrebbe oggi più esattamente definirsi come percorso “internazionalistico”.

Non sono più infatti soltanto i Governi nazionali i soggetti che agiscono in questo percorso, ma anche le assemblee legislative, le quali non intervengono più soltanto in sede di ratifica dei Trattati, come si è visto nella Convenzione che nel 2003 preparò il Trattato costituzionale poi abbandonato dopo i referendum precedentemente ricordati; Convenzione nella quale, a fianco degli esponenti dei Governi, sedevano autorevoli rappresentanti di tutti i Parlamenti nazionali europei.

Quanto al percorso comunitario, i successi che attraverso di esso possono essere ottenuti richiedono forti qualità di *leadership* negli uomini che presiedono e dirigono le istituzioni comunitarie e specialmente la Commissione, per il ruolo strategico che questo organo esercita nella preparazione e nella esecuzione di tutta la normativa comunitaria.

Queste qualità, purtroppo, sono venute a mancare dopo la fine, nel 1995, della lunga presidenza di Jacques Delors, il quale può essere oggi veramente considerato l’ultimo dei “grandi costruttori” dell’Unione Europea<sup>1</sup>.

Ma esiste un terzo percorso ed è forse quello più importante di tutti e decisivo; è quello che si potrebbe definire il percorso dei soggetti privati, cioè delle famiglie, delle imprese private e delle organizzazioni sociali.

Bisogna infatti sempre ricordare, a questo proposito, l’insegnamento fondamentale di Jean Monnet, che troviamo oggi riportato come epigrafe all’inizio del libro delle sue memorie: *Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes*.

È infatti solo dall’azione degli uomini e non da quella degli Stati che possono venire i primi e più durevoli impulsi al processo di integrazione europea. È soltanto quando i cittadini europei si rendono conto di quanto sia utile e necessario, nello svolgimento delle loro ordinarie attività, eliminare

<sup>1</sup> Di Jacques Delors si dovrà sempre ricordare il fondamentale Rapporto su Crescita, Competitività e Occupazione presentato nel 1993, che è il suo vero testamento politico e che ben altro sviluppo avrebbe consentito all’Europa se si fossero seguite le sue indicazioni. L’accantonamento delle proposte contenute in questo Rapporto costituisce una grave mancanza da parte dei Governi dei Paesi membri dell’UE e un grave errore politico dei suoi successori.

gli ostacoli posti da certe normative nazionali o uniformare certe regole che disciplinano in modo differente le stesse attività nei diversi Paesi, che si forma quella “solidarietà di fatto” europea che secondo Jean Monnet è sempre il motore primo dell’integrazione.

Perciò l’integrazione procede non seguendo in modo stabile e uniforme un disegno generale, ma per mezzo di realizzazioni parziali, via via che nuovi centri di interesse e di solidarietà comprendenti soggetti di diversi Paesi nascono ed entrano in azione.

L’azione politica degli Stati membri non è dunque quella che imprime i primi impulsi all’integrazione: essa piuttosto, in qualche modo, “segue la corrente” e, quando i tempi sono maturi, pone un sigillo formale su realtà che si sono già concretamente manifestate.

È perciò un errore credere di poter accelerare il processo di integrazione forzando le tappe del percorso “internazionalistico” e la mancata entrata in vigore del Trattato costituzionale firmato a Roma il 29 ottobre 2004 dimostra chiaramente l’errore compiuto in questa circostanza.

Ma sarebbe ugualmente un errore credere che il fallimento di questa iniziativa abbia costituito o possa costituire, in qualche modo, una crisi irreparabile del processo di integrazione.

In realtà l’integrazione procede continuamente, specialmente nel campo economico, con piccoli passi che le varie realtà istituzionali compiono pressoché quotidianamente e che non vengono generalmente percepiti dal grande pubblico; ma questi piccoli passi dimostrano che il processo di integrazione è ormai definitivamente avviato e appare irreversibile in ogni prevedibile futuro.

## **2. Coesione economica e sociale**

In una organizzazione internazionale come l’attuale Unione Europea, nella quale coesistono Paesi con diverso grado di sviluppo economico e con indicatori di ricchezza e di capacità economica (come il Prodotto Interno Lordo pro-capite o PIL) anche sensibilmente diversi, una politica volta a promuovere lo sviluppo comunitario e la coesione economica e sociale fra i diversi Stati membri richiede un sistema di trasferimento di risorse dai Paesi più ricchi a favore di quelli più poveri. Vi saranno perciò necessariamente alcuni Paesi che risulteranno beneficiari netti dei trasferimenti intracomunitari ed altri che risulteranno contribuenti netti.

Un sistema di trasferimenti nel quale ogni Paese debba sempre ricevere dal bilancio comunitario una somma esattamente uguale a quella da esso versata sarebbe privo di senso.

Perciò il grido di battaglia *I want my money back* lanciato a suo tempo dal Primo Ministro britannico Margaret Thatcher – rappresentante di un Paese che non è certo fra i più poveri dell'Unione Europea e che in altri tempi, specie per opera di Winston Churchill, manifestò ben altra sensibilità politica e assunse fondamentali iniziative per favorire l'unificazione europea – dimostra una totale incomprensione della natura e delle finalità di un ordinamento comunitario.

Dovrebbe essere ormai del tutto chiaro anche ai politici digiuni dei più elementari principi della teoria economica che in una organizzazione comunitaria come quella europea i Paesi più ricchi, anche quando, per effetto di un sistema di trasferimenti finalizzato all'attuazione di una politica di sviluppo e di coesione economica e sociale, ricevono dal bilancio comunitario somme inferiori a quelle da essi versate, sono di regola i maggiori beneficiari di queste politiche, ricevendone i vantaggi – ben al di là delle somme direttamente ricevute dal bilancio – ricavabili dallo sviluppo generale del commercio intracomunitario, dalla crescita del Prodotto Interno Lordo complessivo, dall'espansione degli investimenti pubblici e privati e della domanda globale.

La recente tendenza critica, manifestata dai responsabili politici di molti Stati europei, verso i trasferimenti di risorse fra diversi Paesi e a favore di un contenimento, o addirittura di una riduzione, del bilancio comunitario non rappresenta quindi una bella pagina nella attuale evoluzione politica internazionale e dimostra quanto siano culturalmente e politicamente modesti, rispetto ai grandi statisti del passato, molti uomini che guidano oggi i Governi europei.

Le dimensioni del bilancio comunitario, come è noto, sono piuttosto ridotte, qualora vengano poste a confronto con quelle dei bilanci nazionali dei principali Paesi europei: poco più di 100 miliardi di euro, dei quali quasi la metà sono ancora impegnati nel sostegno della Politica Agricola Comune (PAC), nonostante che l'importanza relativa dell'agricoltura si sia di molto ridotta rispetto agli anni iniziali della Comunità e ben più pressanti esigenze di finanziamento si siano successivamente presentate. Le dimensioni del bilancio dovrebbero invece essere sensibilmente incrementate (almeno raddoppiate) per far fronte alle nuove esigenze poste dal grande allargamento dell'Unione Europea a Paesi con reddito pro-capite più basso della media comunitaria e alla necessità di finanziamento delle diverse politiche nelle quali l'Unione è impegnata. L'allocazione delle risorse dovrebbe essere profondamente modificata riducendo sensibilmente la quota destinata al finanziamento della PAC.

Un raddoppio degli attuali stanziamenti, accompagnato da una revisione nella destinazione delle risorse, sarebbe l'iniziativa minima da intraprende-

re per mantenere l'attuale ritmo di sviluppo delle attività. Ben maggiori naturalmente dovrebbero essere le dimensioni del bilancio comunitario se si volesse assicurare al livello europeo, come sarebbe ormai necessario, una politica di stabilizzazione del ciclo economico, per la quale le dimensioni nazionali delle politiche anticongiunturali sono ormai insufficienti.

### **3. L'allargamento**

Per ben valutare la straordinaria accelerazione che l'allargamento dell'Unione Europea ha subito fra la fine degli anni '90 del secolo scorso e i primi 7 anni di questo secolo basterà osservare che, se consideriamo il 1951, anno di costituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) da parte di sei Paesi europei – Francia, Germania, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo – come anno iniziale del processo di integrazione europea, furono necessari ben 44 anni perché l'Unione, con l'adesione dell'Austria, della Svezia e della Finlandia nel 1995 raggiungesse i 15 membri, con un aumento di 9 Paesi rispetto ai 6 iniziali. Invece fra il 1995 e il 2007, in soli 12 anni, si è avuto un ulteriore aumento di ben 12 Paesi che ha portato a 27 il loro numero complessivo.

Ci si può chiedere a questo punto fin dove debba giungere il processo di allargamento e quale debba essere la composizione definitiva dell'Unione.

Su un piano puramente teorico si potrebbe dire che la dimensione “ottimale” dell'UE è quella corrispondente al punto in cui i costi marginali crescenti dell'allargamento tendono ad eguagliare i suoi benefici marginali decrescenti.

I benefici dell'allargamento sono ovvi: l'eliminazione delle barriere a favore dei nuovi Stati aderenti allarga il mercato interno e consente economie di scala, riduzione dei costi di produzione aumento del Prodotto Interno Lordo (PIL) comunitario con tutte le conseguenze che ne derivano.

Fra i costi dell'allargamento basterà ricordarne qualcuno dei più ovvii. Costi dovuti alla necessità di traduzione dei documenti ufficiali nelle lingue dei nuovi Paesi aderenti; aumento della complessità dei processi decisionali in organi collegiali più numerosi e del tempo necessario per raggiungere gli accordi; impossibilità di raggiungere, per effetto dell'opposizione di alcuni dei nuovi Paesi, decisioni comuni, che sarebbero state invece adottate in una Unione più ristretta ecc.

Tuttavia, per la difficoltà di determinare quantitativamente questi costi e benefici non è facile individuare le dimensioni ottimali.

Certamente sono ormai ben pochi i Paesi europei rimasti al di fuori dell'UE ed alcuni non manifestano intenzione di entrarvi pur se ne avreb-

bero tutti i requisiti<sup>2</sup>. Si può pertanto ritenere che le attuali dimensioni dell'Unione siano ormai prossime a quelle definitive e che, in ogni caso, un ulteriore allargamento non potrebbe essere che assai limitato.

In ogni caso, maggior cautela rispetto a quella dimostrata in passato dovrà essere impiegata di fronte alle decisioni relative all'ammissione nell'Unione di nuovi Paesi.

I nuovi membri dovrebbero infatti non soltanto adottare ed osservare rigorosamente l'*acquis communautaire*, ma anche impegnarsi a non svolgere politiche che possano mettere a repentaglio la stabilità e la crescita economica dell'Unione nel suo insieme. A tal fine, più che reclamare l'osservanza dell'ormai superato Patto di Stabilità e Crescita approvato con il Trattato di Amsterdam del 1997, gioverà attuare finalmente quello "stretto coordinamento" (*close coordination*) delle politiche economiche previsto dall'articolo 4 del Trattato dell'Unione Europea e, stranamente, mai finora realizzato, senza che un serio richiamo sia mai stato rivolto dalle Autorità comunitarie ai Governi nazionali.

Cautela ancora maggiore dovrà essere naturalmente impiegata nelle decisioni relative all'ammissione di nuovi Paesi al sistema della moneta comune che, come già oggi si può chiaramente vedere, può essere seriamente danneggiata da comportamenti lassisti o irresponsabili di singoli Governi<sup>3</sup>.

#### **4. Le relazioni esterne**

Una politica di "buon vicinato" dovrebbe essere attuata anzitutto con tutti i Paesi collocati intorno ai confini dell'Unione Europea, sia nell'Europa orientale che nel Mediterraneo.

La sensibilità verso la necessità di promuovere più stretti rapporti con i diversi Paesi confinanti è oggi naturalmente diversa fra i diversi Paesi dell'Unione.

<sup>2</sup> Questo si può dire per Islanda, Norvegia e Svizzera. Veramente singolare è il caso della Norvegia, del cui spirito europeistico non si può dubitare se si ricorda che questo Paese è stato, già nel lontano 1949, uno dei dieci Paesi fondatori del Consiglio d'Europa. Ma la sua popolazione si è ripetutamente pronunciata contro l'adesione all'Unione Europea.

<sup>3</sup> Poiché l'ingresso nell'area dell'euro impedisce ai Governi che ne fanno parte di annullare il proprio debito mediante fraudolente manipolazioni della moneta nazionale, occorrerebbe richiedere a questi Governi di concordare preliminarmente con le Autorità europee modalità e procedure necessarie a tutelare (parzialmente o totalmente) i creditori in caso di insolvenze o ritardi nei pagamenti relativi al proprio debito pubblico, in attesa che venga emanata in questa materia una auspicabile normativa comunitaria.

Ad esempio, è evidente, per ragioni storiche e geografiche, che mentre i Paesi dell'UE situati nell'Europa centrale, settentrionale e orientale, come la Germania, l'Austria, la Svezia, la Finlandia, la Polonia, la Repubblica Ceca e la Slovacchia, sono maggiormente interessati a stabilire più stretti rapporti con i Paesi confinanti ad Est dell'Unione, come la Russia, la Bielorussia, l'Ucraina e la Moldavia, i Paesi dell'Unione che si affacciano sul Mediterraneo come la Spagna, la Francia, l'Italia, la Slovenia, la Grecia, Malta e Cipro sono maggiormente interessati allo sviluppo dei rapporti politici ed economici con i Paesi mediterranei collocati sulla sponda asiatica e africana.

Lo sviluppo dei rapporti con gli altri Paesi mediterranei è veramente una esigenza primaria e fondamentale per l'Unione Europea, non soltanto per assicurare un più armonico sviluppo delle relazioni esterne complessive dell'Unione, controbilanciando, in qualche modo, la inevitabile "spinta verso Oriente" (*Drang nach Osten*) che viene impressa dai Paesi dell'Europa centrale e orientale capitanati dalla Germania, ma soprattutto perché una azione europea lungo la direttrice mediterranea è la premessa indispensabile per promuovere quello sviluppo del continente africano che già nella famosa "Dichiarazione Schuman" del 9 maggio 1950, che diede inizio al processo di unificazione europea, era stato definito come la realizzazione di uno dei "compiti essenziali" dell'Europa<sup>4</sup>.

Turchia (se non entrerà nell'Unione), Siria, Libano, Israele, Palestina, Egitto, Libia, Algeria, Tunisia, Marocco sono quindi i Paesi verso i quali dovrebbero anzitutto rivolgersi l'attenzione e l'azione dell'Unione Europea per la vicinanza geografica e per i molteplici interessi e rapporti economici e politici che già in passato e oggi li hanno sempre collegati e li collegano all'Europa.

La costruzione e lo sviluppo di porti, ferrovie e autostrade nei Paesi collocati sulla sponda meridionale del Mediterraneo, Egitto, Libia, Tunisia, Algeria e Marocco dovranno essere realizzati per potenziare la logistica verso l'Europa, alla quale già si dirige oltre il 60% delle esportazioni di questi Paesi e a questo fine potranno essere indispensabili l'impiego di tecnologie e la partecipazione di capitali europei.

Uno dei settori nei quali più immediata ed evidente è la possibilità di integrazione con gli altri Paesi mediterranei è naturalmente quello della pesca, campo in passato di gravi tensioni e conflitti fra i diversi Paesi.

Una ampia iniziativa di cooperazione può invece essere oggi intrapresa

<sup>4</sup> Si veda: Pascal Fontaine, *Una proposta nuova all'Europa – La dichiarazione Schuman, 1950-2000*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2000, p. 36.

favorendo la formazione di equipaggi misti, fornendo attrezzature e tecnologie per la conservazione e la trasformazione dei prodotti ittici, sviluppando l'attività di cantieri navali e varie iniziative di formazione professionale.

L'integrazione euromediterranea richiederà naturalmente anche uno sviluppo del sistema dei cavi sottomarini per le comunicazioni telefoniche e internet.

Accordi di partenariato e di cooperazione economica e politica dovranno essere stipulati in modo da favorire al massimo gli scambi commerciali, promuovere gli investimenti dell'Unione e la partecipazione di questi Paesi al capitale di imprese europee. Per questi fini assai utile potrà risultare l'appoggio della Banca Europea degli Investimenti.

Ma nella attuale situazione internazionale è evidente che la cooperazione non potrà arrestarsi al settore dell'economia. Dovrà comprendere necessariamente la lotta al terrorismo, al narcotraffico, all'immigrazione clandestina, che solo attraverso questa cooperazione potrà conseguire qualche successo.

Per favorire un armonico sviluppo delle relazioni esterne dell'Unione Europea sia i rapporti con i Paesi che sono i suoi vicini orientali, sia quelli con i Paesi del Mediterraneo dovranno essere simultaneamente potenziati anche se talvolta in grado diverso, secondo la diversa natura e le diverse esigenze che ciascuno di tali Paesi manifesta nelle sue relazioni con l'Europa.

Fondamentale dovrà essere, per la nuova Europa, lo sviluppo dei suoi rapporti con l'Africa.

Come si è precedentemente ricordato, già nella dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, con la quale si annunciava l'istituzione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e si dava inizio al processo dell'integrazione economica europea, veniva indicato come uno dei compiti essenziali della politica europea la realizzazione dello sviluppo del continente africano.

Per la sua dimensione demografica e territoriale (con una superficie pari a circa sei volte quella dell'Europa) e per l'enorme ricchezza delle sue risorse materiali, ancora oggi solo in minima parte sfruttate, il continente africano è quello che presenta le più straordinarie possibilità di sviluppo, il cui processo seguirà però probabilmente un orientamento assai diverso da quelli che oggi conosciamo.

È noto, ad esempio, che proprio per la sua collocazione geografica e per l'enorme estensione della sua superficie coltivabile l'Africa potrà soddisfare la sua crescente domanda di energia, strettamente legata alla sua crescita economica, utilizzando in maggior misura fonti rinnovabili come il fotovoltaico e i biocarburanti.

Per la sua vicinanza geografica e per le condizioni umane ed economiche delle sue popolazioni che alimentano grandi flussi di emigrazione verso

l'Europa, l'istituzione di un corretto rapporto con l'Africa dovrebbe costituire un interesse primario di ogni politica europea.

Ma l'istituzione di tale rapporto non è semplice né può risolversi unicamente per iniziativa delle Autorità comunitarie europee o di singoli Paesi come ai tempi del colonialismo, o con la semplice elargizione di aiuti economici ed umanitari da parte dell'Europa ai vari Paesi africani.

Il controllo sull'impiego effettivo di tali aiuti in favore delle popolazioni è essenziale se si vuole che essi producano un effetto durevole. Troppo spesso purtroppo il mancato controllo ha provocato enormi sperperi di risorse quando non ha addirittura aggravato la già gravissima situazione economica e sociale del continente finanziando l'affermazione di Governi locali tirannici e bellicosi che hanno scatenato guerre e massacri fra diversi Paesi ed etnie.

La responsabilizzazione dei Governi dei diversi Paesi africani di fronte alla gravità dei problemi e l'istituzione di forme di cooperazione politica ed economica fra di essi sono quindi passi essenziali da compiere prima che una attività di cooperazione euroafricana possa affermarsi e svolgersi con efficacia e continuità.

Con il decollo di una fase di sviluppo economico del continente potrà realizzarsi anche uno stabile incremento dell'occupazione e, considerando il fatto che lo sviluppo dei diversi Paesi non potrà essere uniforme, si verificherà un riorientamento dei flussi migratori che, almeno in parte, darà luogo a trasferimenti di popolazione fra i diversi Paesi africani anziché a trasferimenti fuori del continente e, come è avvenuto negli anni più recenti, principalmente verso l'Europa.

Premessa ad ogni sviluppo della cooperazione europea con i Paesi dell'Africa centrale e meridionale dovrà essere, come si è precedentemente rilevato, una intensificazione dei rapporti economici e politici con i Paesi della sponda mediterranea, già associati all'Unione Europea nella forma istituzionale del partenariato mediterraneo.

Come logico sviluppo di questa intensificazione dei rapporti sarebbe assai opportuno che le grandi imprese europee, che attualmente sfruttano le risorse minerarie dei Paesi nordafricani, collaborassero con propri investimenti per la realizzazione di infrastrutture atte a migliorare la viabilità, i trasporti, la fornitura di energia elettrica e le telecomunicazioni nei Paesi dell'area a Sud del Sahara.

Le relazioni ormai storiche di amicizia ed anche di alleanza militare dei Paesi europei con gli Stati Uniti d'America e con il Canada non possono certamente essere messe in discussione. Il loro sviluppo ha una sua dinamica propria ed accompagna necessariamente lo sviluppo economico dell'Unione Europea.

Tuttavia alcune difficoltà possono sorgere per effetto di iniziative unilaterali di confronto e di scontro intraprese dagli Stati Uniti, specialmente nei confronti di alcuni Paesi del mondo arabo e islamico. Per la vicinanza e le intense relazioni economiche e politiche che l'Unione Europea ha nei confronti di questi ultimi, tali iniziative unilaterali non possono non preoccupare. È evidente l'interesse dell'Europa per una soluzione pacifica di questi contrasti e pertanto occorrerebbe intensificare l'azione diplomatica di mediazione con gli Stati Uniti, possibilmente senza giungere ad una posizione contrastante. Un maggiore interessamento dell'Unione Europea per la soluzione dello storico conflitto israelo-palestinese sarebbe quanto mai necessario.

Una delle relazioni esterne più importanti dell'Unione Europea è quella con la Russia e con gli altri Paesi già appartenenti all'ex Unione Sovietica.

La definizione e il mantenimento di questa relazione ad un livello soddisfacente comporta problemi assai complessi.

Questi si sono sensibilmente aggravati dopo gli ultimi allargamenti, quando Paesi già appartenenti al blocco sovietico sono entrati nell'Unione Europea, carichi di comprensibili risentimenti verso il Paese già dominatore del blocco.

I timori per un ritorno della Russia alle precedenti tendenze imperialistiche e la minaccia che queste rappresentano per l'integrità e l'indipendenza di questi Paesi non sono del tutto ingiustificati.

Ne è derivata una richiesta di alcuni di questi Paesi per entrare nell'alleanza militare della NATO e l'attuazione di azioni discriminatorie contro le minoranze di lingua russa.

È evidente che questi fatti non possono non essere considerati come provocazioni da parte della Russia e ciò porta ad un raffreddamento delle relazioni fra Russia ed Unione Europea, oltre a creare elementi di discordia e differenze di posizioni fra i vari Paesi dell'Unione.

La politica dell'Unione Europea in questo campo non può essere dubbia; essa non può farsi trascinare dai Paesi dell'Europa orientale su una posizione antirussa e non può quindi adottare misure di ritorsione contro la Russia come quelle richieste nella recente crisi georgiana.

L'esigenza di stabilire relazioni di "buon vicinato" con la Russia e con Paesi come l'Ucraina, la Bielorussia, le Repubbliche del Caucaso e gli Stati dell'Asia centrale dipende non soltanto dall'ovvia necessità di assicurarsi le forniture energetiche di cui l'Europa ha estremo bisogno, ma soprattutto dalla fondamentale ragione di mantenere l'equilibrio strategico mondiale fra l'Europa, l'Asia e gli Stati Uniti. Solo l'amicizia e la collaborazione con la Russia e gli altri Paesi ex sovietici danno all'Unione Europea il peso politico ed economico internazionale necessario per agire in modo significativo nelle attuali questioni politiche e per affermarsi sul piano mondiale.

## 5. Verso il futuro

Affinché possa sempre maggiormente svilupparsi la cooperazione fra gli Stati membri dell'UE e possa aumentare il peso politico dell'Unione nella Comunità internazionale e la sua influenza nelle grandi decisioni riguardanti le questioni mondiali è necessario che gli Stati membri mantengano anche in futuro la loro fedeltà ai grandi principi e ai valori morali sulla base dei quali l'Unione è sorta e si è sviluppata in passato.

Ideali fondamentali dell'Unione restano la salvaguardia dell'integrità e della dignità degli esseri umani, la difesa dei loro diritti fondamentali, la parità fra uomini e donne, l'aspirazione alla pace, alla libertà, alla democrazia, allo Stato di diritto, al rispetto reciproco, alla tolleranza, alla giustizia e alla solidarietà, la parità riconosciuta a tutti gli Stati membri riuniti in una unione solidale.

La molteplicità di lingue e di culture costituisce una ricchezza per tutta l'Europa ed è fonte di reciproco arricchimento spirituale e culturale per tutti i popoli che la compongono; ma questa molteplicità non deve impedire che i diversi popoli possano poi confluire in una superiore unità di pensiero e di azione, poiché molti obiettivi della politica europea non possono essere conseguiti con azioni individuali dei singoli Stati e la loro realizzazione richiede lo svolgimento di una azione collettiva, nella quale i diversi compiti siano opportunamente distribuiti fra l'Unione, gli Stati membri, le loro Regioni e gli Enti locali.

Nell'ambito di questa azione collettiva rientrano la lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata e l'immigrazione illegale, come anche la politica energetica, la politica per la difesa dell'ambiente e la protezione del clima.

Ogni Paese che intenda aderire all'Unione, oltre a sottoscrivere completamente l'*acquis communautaire*, come si è già precedentemente osservato, dovrà ispirare tutto il suo comportamento a questi ideali.

Ma l'Unione potrà avere una vita regolare e un durevole sviluppo se la sua struttura istituzionale presenterà sempre una certa flessibilità che consenta di adeguarsi agevolmente alle mutevoli esigenze della realtà internazionale. Una flessibilità che consenta di istituire forme particolari di cooperazione anche soltanto fra alcuni Stati membri che ne percepiscano maggiormente la necessità, lasciando fuori quegli Stati che le ritengano non necessarie; si verranno così a realizzare quelle forme cosiddette di "cooperazione rafforzata", alcune delle quali già oggi esistenti.

Al limite, dovrebbe essere previsto e consentito, per gli Stati che ritengano troppo gravosa o contraria agli interessi nazionali la permanenza nell'Unione, di uscirne, anche se soltanto temporaneamente.