



**GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
NOTRE EUROPE**

Presidente: Jacques DELORS

L'ITALIA, L'EUROPA E LA PRESIDENZA

DELL'UNIONE EUROPEA DEL 2003

Roberto DI QUIRICO

Studi e Ricerche N°27

Giugno 2003

STUDY AVAILABLE IN FRENCH, ITALIAN AND ENGLISH

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud27-fr.pdf>

<http://www.notre-europe.asso.fr/Etud27-en.pdf>

© *Notre Europe*, Guiggnò 2003.

Questa pubblicazione ha usufruito dell'appoggio finanziario della Commissione europea. L'autore è solo responsabile del contenuto. Né la Commissione né l'associazione *Notre Europe* possono essere ritenute responsabili dell'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni contenute in questo testo.

La riproduzione è consentita con l'indicazione della fonte.

Roberto Di Quirico

Nato in Italia nel 1964, si è laureato in Storia all'Università di Pisa nel 1993 ed ha poi ottenuto il Ph.D. in Storia presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole nel 1998. Nel 2000 ha iniziato a lavorare come ricercatore a contratto presso il Dipartimento di Storia dell'Università di Pisa dove tuttora svolge la sua attività di ricerca. Nel 2001-2002 è stato Jean Monnet Fellow al Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Ha insegnato moduli di Storia economica italiana all'Università di Pisa e di Politica dell'integrazione monetaria all'Università di Firenze. Nel 2003 ha anche insegnato History of European Economic Integration e Comparative European Politics presso le sedi di Firenze della Fairfield University e della Rutgers University.

Autore di vari saggi in italiano e in inglese e di un libro in italiano sulla storia delle banche e della finanza italiana nel periodo fascista, è attualmente impegnato in ricerche sull'europeizzazione delle amministrazioni locali e sulle conseguenze dell'integrazione monetaria sul processo di costruzione europea.

(quirico@supereva.it)

Notre Europe

Notre Europe è un gruppo indipendente di ricerche e di studi sull'Europa, il suo passato, le sue civiltà, il suo cammino verso l'unità e le sue prospettive per il futuro. L'associazione è stata creata da Jacques Delors nell'autunno del 1996.

Notre Europe interviene nel dibattito pubblico in due modi: pubblicando studi propri o sollecitando esperti esterni per contribuire alle riflessioni sugli argomenti europei. Questi documenti sono destinati a dirigenti politici o economici, ad universitari o diplomatici dei paesi europei. Sono anche disponibili sul sito internet dell'associazione (<http://www.notre-europe.asso.fr/>).

Notre Europe organizza anche dei seminari e delle conferenze, in collaborazione con altre istituzioni o organi di stampa. Il "Comitato europeo di orientamento" dell'associazione, composto da personalità provenienti dai vari paesi europei, si riunisce al meno una volta all'anno.

PREFAZIONE

Sono particolarmente grato a Roberto Di Quirico per avere accettato di decifrare per noi le prospettive della presidenza italiana dell'Unione Europea e le loro motivazioni, visto che si tratta di un compito particolarmente difficile. Nel campo della politica, sia essa nazionale o europea, non è mai facile comprendere l'Italia; e d'altra parte questo è uno dei motivi del suo grande fascino. Per quanto riguarda l'oggetto del nostro interesse – quali orientamenti politici essa intenda dare alla sua presidenza – la difficoltà era ulteriormente accentuata dall'atteggiamento delle autorità italiane, che mostrano contemporaneamente una riservatezza assolutamente insolita sulle loro intenzioni, uno stile spesso sconcertante nelle relazioni internazionali e un impegno europeista più tiepido e incerto rispetto al passato, almeno in apparenza.

Con molta acutezza, Roberto Di Quirico ci spiega che questa nuova posizione e la difficoltà di interpretarla dipendono da una situazione interna particolarmente tesa: esasperazione degli sfaldamenti, instabilità del sistema politico succeduto alla “prima repubblica” e timore esistenziale di un “declino” economico, sociale e morale del paese. La tematica europea, che è sempre stata al centro del dibattito in Italia, si trova al tempo stesso messa in secondo piano dalle preoccupazioni d'ordine interno e strumentalizzata dalle reazioni a tali preoccupazioni. Anche se l'esperienza ci ha insegnato che l'Italia, in generale, esce da situazioni di questo tipo meglio di quanto non tenda a mostrare in termini drammatici, il panorama attuale mi sembra caratterizzato da una gravità insolita. Questo spiega anche perché il nostro autore sia stato costretto a rinunciare a un certo distacco accademico e ci abbia offerto uno studio più “impegnato” di quanto non siano generalmente quelli presentati in questa serie.

Ciò che ogni presidenza lascia di sé nella storia della costruzione europea dipende tuttavia più dai limiti dell'agenda dei lavori che dalle sue intenzioni. E il secondo semestre del 2003, al crocevia tra l'ampliamento, l'approfondimento e la programmazione di bilancio delle risorse e delle politiche, sarà particolarmente impegnativa per la presidenza italiana. In un certo senso sarà il periodo più pericoloso, perché l'Unione dovrà risolvere questioni vitali per il proprio avvenire, mentre oggi essa è più divisa di quanto sia mai stata. In un tale contesto, il ruolo della presidenza sarà più quello di avvicinare i diversi punti di vista che quello di proporre iniziative roboanti. A tal fine essa dispone, tra l'altro, di un ragguardevole vantaggio: il cumulo delle funzioni di presidenza del Consiglio europeo, di presidenza della Commissione e di vicepresidenza della Convenzione. Sia detto per inciso: niente male per un paese sull'orlo del declino. Sarà compito della presidenza italiana sommare tutto questo potenziale di forze, piuttosto che trasformarlo in ulteriore strumento di divisione. Essa ne avrà comunque grande bisogno per affrontare le scadenze decisive che il calendario le impone.

Jacques Delors

SOMMARIO

NOTRE EUROPE	3
PREFAZIONE	5
I - L'EVOLUZIONE STORICA DEL RAPPORTO TRA ITALIA ED ISTITUZIONI EUROPEE	6
1 – L'Italia membro fondatore, 1950-73	7
2 – Nascita e consolidamento di un sistema di consenso clientelare nell'Italia del dopoguerra	11
3 – L'Italia membro marginale, 1973-92	13
4 – Resistere alla marginalizzazione: l'Italia e l'adozione dell'Euro	19
II - IL DIBATTITO INTERNO SULL'EUROPA	22
1 – Le posizioni dei partiti di governo	23
2 – Le posizioni dei partiti d'opposizione	29
3 – Partiti minori, movimenti e gruppi di pressione	32
III - LE DETERMINANTI INTERNE DELLA POLITICA EUROPEA DELL'ITALIA	34
1 – Il governo ed i vincoli derivanti dalle regole dell'Unione	34
2 – Problemi interni e Atlantismo	36
3 – Il nascente federalismo italiano e la Costituzione Europea	37
4 – Il problema del declino economico e sociale italiano e le conseguenze per l'attitudine europeistica dell'Italia	40
IV - LA FUTURA PRESIDENZA ITALIANA	43
1 – Il programma Greco-Italiano e gli eventi cruciali del periodo di presidenza italiana	43
2 – Gli obiettivi della presidenza italiana	47
3 – L'azione italiana durante il semestre di presidenza: alcune ipotesi	48
V - CONCLUSIONI	51
BIBLIOGRAFIA	53
APPENDICE STATISTICA	56

INTRODUZIONE

Nel prossimo luglio 2003 l'Italia assumerà la presidenza dell'Unione Europea, subentrando alla Grecia. Quest'ultima durante il suo periodo di presidenza ha dovuto fronteggiare eventi di particolare gravità a causa della guerra in Iraq che ha messo in seria crisi la coesione dell'Unione Europea. Si è infatti verificata una spaccatura tra i paesi membri favorevoli e quelli contrari all'intervento militare in Iraq. Sono anche sorti contrasti tra i paesi membri contrari all'intervento e molti paesi candidati all'ingresso nell'Unione che hanno manifestato chiaramente una vocazione filo-Nato e quindi favorevole all'intervento.

Nel contempo un altro grave elemento di instabilità si è aggiunto ad un quadro già problematico e cioè il mancato rispetto di alcuni dei parametri del patto di stabilità da parte di paesi chiave quali Francia e Germania. Questo evento, apparentemente meno drammatico delle tensioni sul conflitto in Medio Oriente, rischia invece di avere pesanti ripercussioni sulla stabilità dell'Unione Europea. Infatti questa prima effrazione della disciplina finanziaria rischia di minare la volontà di altri paesi di mantenere gli impegni presi, ma anche di favorire l'adozione di politiche di bilancio meno stringenti da parte di paesi che sono riusciti per il momento a rispettare il patto di stabilità adottando misure *una tantum* e inadeguate a risolvere in modo strutturale i problemi economici interni.

Altro elemento di preoccupazione è il processo di definizione della cosiddetta costituzione europea, passaggio cruciale per poter adattare le attuali istituzioni dell'Unione alle condizioni che si determineranno con l'ammissione dei nuovi partners dell'Europa ex-comunista nel prossimo futuro. Attualmente la Convenzione Europea incaricata di elaborare questa costituzione sembra correre il rischio di arenarsi su dichiarazioni di principio atte più a definire un'Europa degli ideali che una struttura istituzionale capace di affrontare le sfide dell'allargamento e di ridefinire la filosofia del processo di integrazione europea. L'eventuale creazione di una confederazione europea istituzionalmente e politicamente debole ed in cui gli stati nazionali potrebbero riguadagnare parte dei poteri delegati in passato alle istituzioni europee, crea un duplice problema agli stati membri. Infatti si pone la questione del ruolo che i vari stati membri verrebbero ad assumere nella nuova Unione Europea e del tipo di rapporto che instaurerebbero con l'asse franco-tedesco che si presenta

centrale e forse egemone nei confronti degli altri membri. Questo tipo di problema si sta già presentando nel caso della questione irakena e ai vari membri si è posto chiaramente il problema di una montante rivalità tra politica estera franco-tedesca e politica estera “atlantica” o della NATO.

Una delle situazioni più singolari in cui si è venuta a trovare l’attuale presidenza greca è stata proprio la contrapposizione con l’Italia, prossima Presidente dell’Unione e con la quale era stato comunque concordato un programma comune. Il governo italiano è stato infatti uno dei promotori della famosa lettera al Presidente americano in cui alcuni stati membri dell’Unione e vari paesi candidati esprimevano appoggio alla politica americana verso l’Iraq, con conseguente disappunto dei paesi membri contrari a questa politica e soprattutto della Grecia, Presidente di turno, che si è vista scavalcata ed emarginata da un processo di decisione che avrebbe dovuto invece vederla in una posizione di primo piano. L’Italia si è dunque molto esposta negli ultimi tempi assumendo posizioni talvolta estreme e comunque poco consone ad un paese destinato entro così breve tempo ad assumere un ruolo importante nel contesto dell’Unione Europea quale appunto la presidenza. Questo fatto alimenta sicuramente interrogativi sul ruolo che la prossima presidenza italiana si proporrà di svolgere su temi così cruciali quali il rapporto con gli Stati Uniti, la coesione interna e la riorganizzazione istituzionale dell’Unione. Nel contempo inizia a manifestarsi in Italia il timore di un fallimento del semestre di presidenza italiano, timore alimentato dall’evidente isolamento in cui si è venuto a trovare in alcune occasioni il Presidente Berlusconi e dagli evidenti limiti che si sono evidenziati nella sua capacità di proporsi a livello internazionale.

La posizione italiana e le recenti scelte compiute in tema di politica europea trovano una possibile spiegazione nell’evoluzione storica del rapporto tra Italia ed Unione Europea e nella specificità dell’attuale coalizione al governo in Italia. L’Italia è stata uno dei membri fondatori delle prime istituzioni europee ma col tempo si è dimostrata sempre meno capace di reggere il passo degli altri stati membri e si è venuta a trovare in una situazione di sempre maggiore marginalità. Questo fatto è risultato evidente in tutta la sua drammaticità nel periodo dal 1992 al 1998 quando la capacità dell’Italia di partecipare fin dall’inizio alla fase finale dell’unione monetaria e la desiderabilità per gli altri paesi membri che questo avvenisse è stata a lungo messa in dubbio. Il notevole sforzo sostenuto dai governi italiani di quel periodo, sostenuti seppur tiepidamente dalle forze d’opposizione, ha permesso all’Italia di entrare fin da subito nell’unione monetaria ma ha anche contribuito al consolidamento di

schieramenti politici contrapposti che interpretano in modo diverso il rapporto con l'Europa. Per gli uni l'integrazione europea rappresenta un modo per imporre in Italia processi di modernizzazione altrimenti improponibili adducendo solo motivazioni interne; per gli altri crea dei vincoli molto costrittivi alla politica nazionale che ostacolano la riproposizione di rapporti clientelari tradizionalmente alla base del sostegno politico ed elettorale dei partiti. Risulta quindi evidente che l'atteggiamento italiano nei confronti dell'Europa non potrà prescindere dalla coalizione di governo del momento e quindi dal modo in cui i partiti di governo valutano l'effetto degli obblighi europei del paese sui loro margini di manovra in campo politico nazionale.

Inoltre l'Italia e il suo governo non possono prescindere dalle tendenze evolutive di lungo periodo dell'Unione e dalle conseguenze che ne deriveranno per l'Italia. L'impressione che stia sorgendo un'Europa centrata su uno stretto connubio franco-tedesco e in cui le necessità della politica internazionale francese e dell'economia tedesca possano risultare prevalenti su quelle dei paesi ai margini di questo "cuore europeo" rappresentano una spinta per l'Italia a rafforzare i legami con altri stati membri quali Spagna e Gran Bretagna ma soprattutto con il tradizionale alleato statunitense per garantirsi la possibilità di continuare a svolgere un ruolo a livello internazionale. Anche la palese debolezza del processo di consolidamento e rafforzamento delle istituzioni politiche europee potrebbe indurre ad una politica europea dell'Italia molto attenta ai possibili problemi interni che potrebbero presentarsi in un prossimo futuro e per la cui risoluzione non sarebbe possibile contare sull'appoggio dell'Unione. Già in passato l'Italia ha lamentato lo scarso supporto dei partners europei per arginare le ondate di immigrati clandestini che sbarcavano nel paese. In un ipotetico scenario futuro caratterizzato da contrasti tra Unione Europea e Stati Uniti ed in assenza di un affidabile sistema di difesa europeo, l'Italia potrebbe trovarsi da sola a dover fronteggiare il problema della difesa del Mediterraneo Centro-Orientale e quindi a dover far fronte a ingenti spese militari al momento insostenibili.

Infine si stanno evidenziando chiari segni di declino economico e culturale all'interno della società italiana, nonché una divergenza del tipo di cultura politica prevalente nel paese nei confronti dei modelli caratteristici degli altri paesi membri. Questo tipo di esperienza non è nuova per l'Italia che l'aveva già sperimentata nel periodo degli ultimi anni di funzionamento del Sistema Monetario Europeo. Essa deriva dalla difficoltà di adattare il sistema economico e di rappresentanza politica italiano ai modelli europei ed alle condizioni

scaturite dall'accettazione dei vincoli conseguenti alla partecipazione al processo d'integrazione economica e politica. Sorgono quindi ambizioni neppure troppo sopite di aggirare parte di questi vincoli, in special modo quelli di bilancio, per consentire alle forze politiche nazionali di riguadagnare spazi di manovra tradizionali in campo economico e del rapporto con la base elettorale, che al momento sono bloccati dai vincoli europei. Tali ambizioni saranno sicuramente alimentate dalle brecce apertesene recentemente nel patto di stabilità e si può ragionevolmente supporre che l'attuale governo italiano tenterà di operare per istituzionalizzare tale possibilità di deviare dai vincoli del patto di stabilità o di renderli più flessibili. Nel contempo è essenziale che l'Italia sfrutti al massimo i vantaggi che possono derivare dall'integrazione economica per risollevare le sorti del suo sistema economico e per recuperare terreno in settori quali la ricerca in cui i segni di declino sono ormai molto evidenti.

Esiste quindi una chiara componente interna che influenza pesantemente l'atteggiamento delle varie sezioni della società e del mondo politico italiano nei confronti dell'Unione Europea. Allo stesso modo si può ipotizzare che queste priorità interne influenzeranno anche il modo in cui il paese si proporrà sulla scena europea durante il semestre di presidenza favorendo o comunque supportando con maggiore impegno le iniziative più omogenee con le aspirazioni e le necessità del paese ma anche della coalizione di governo attuale.

Per meglio comprendere le origini e le basi dell'attuale posizione italiana, effettueremo una ricostruzione storica dell'atteggiamento italiano nei confronti dell'Europa e del rapporto tra situazione interna e posizione italiana in Europa. Analizzeremo poi le differenti posizioni assunte nei confronti dell'Europa dai principali partiti di governo e di opposizione, da alcuni partiti e movimenti minori e dai principali gruppi di pressione. Affronteremo anche una disamina dei temi che al momento si profilano come i più importanti del semestre di presidenza europea illustrando come la situazione interna italiana potrà influenzare l'atteggiamento della Presidenza italiana su tali temi. Infine esamineremo il programma greco-italiano cercando di individuare i punti in cui l'azione della presidenza italiana potrà risultare più incisiva o più problematica.

Scritto nel periodo che va dalla vigilia dell'attacco all'Iraq alla fine del maggio 2003, questo saggio non può non risentire delle incertezze del momento e delle aspre polemiche interne ed internazionali che lo caratterizzano. Tra l'altro, gli eventi che hanno preceduto lo scoppio

della guerra e quelli che hanno caratterizzato il primo periodo dopo la fine dei combattimenti, hanno contribuito a rendere obsoleto lo stesso programma per il semestre di Presidenza italiana e gli obiettivi che si proponeva. Tutto questo contribuisce a rendere oltremodo azzardata ogni previsione sul futuro prossimo e quindi anche sui possibili sviluppi del semestre di Presidenza italiana, ferma restando la validità delle ragioni di fondo che dovrebbero ispirare l'azione italiana e di cui si cercherà di dar conto in maniera esauriente in questo scritto.

I - L'EVOLUZIONE STORICA DEL RAPPORTO TRA ITALIA ED ISTITUZIONI EUROPEE

Una delle caratteristiche più evidenti nel rapporto tra Italia ed istituzioni europee è la progressiva marginalizzazione del paese nel corso del processo di integrazione europea. Fin tanto che tale processo si era risolto in proposte ed azioni diplomatiche miranti a politiche di integrazione l'Italia ed i suoi leaders politici furono in grado di svolgere un ruolo trainante e propositivo. Quando però i vincoli per la partecipazione alle iniziative di integrazione e coordinamento europeo si sono fatti più stringenti, spostandosi dal campo delle dichiarazioni di adesione a quello delle politiche di permanenza, i limiti dell'europeismo italiano e della sua struttura politico-economica sono emersi in tutta la loro evidenza. A partire dagli anni Settanta, e cioè in concomitanza con un periodo di profonda crisi economica e nel momento in cui le iniziative dei partners europei si concentrano sulla creazione di istituzioni difensive in campo economico come il serpente monetario e poi il Sistema Monetario Europeo (SME), l'Italia si dimostrò sempre meno in grado di "restare in Europa" non essendo in grado di sostenere gli sforzi richiesti da questo tipo di politiche economiche coordinate e nemmeno di adattare la propria struttura interna ad un modello più "europeo" nel senso di un sistema più idoneo a sostenere l'adozione di politiche coordinate a livello europeo e la permanenza del paese nelle nuove istituzioni europee create per far fronte alla crisi. In altre parole, l'Italia degli anni Settanta si dimostra incapace di "europeizzarsi" e scivola verso la marginalità proprio per la palese incapacità di rispettare impegni precisi come quelli dello SME ed il conseguente discredito agli occhi dei partners europei che ne deriva.

Nel periodo tra la seconda metà degli anni Ottanta e il 1992 i tentativi di risanamento interno indussero ad identificare l'aggancio all'Europa come un elemento indispensabile sia per riguadagnare credibilità a livello internazionale ma soprattutto per imporre all'interno un processo di riforme bloccato dalla crisi ormai irreversibile (ma non ancora percepita come tale) del sistema di potere democristiano. Questo rapporto tra riforme interne ed aggancio all'Europa, detto del "vincolo esterno" in quanto si tentava di imporre riforme all'interno presentandole come un obbligo derivante dagli impegni europei, venne riproposto con forza alla metà degli anni Novanta in concomitanza con gli sforzi per centrare i parametri per l'ammissione alla terza fase dell'unione monetaria e quindi per "entrare nell'euro". Questa

politica di rincorsa nei confronti dell'Europa, sembra però essersi esaurita o comunque fortemente attenuata con il completamento dell'unione monetaria.¹ Essa ricorda molto altri tipi di politiche dette di *stop and go* caratteristiche dell'Italia specialmente in campo economico e che tendono ad alternare momenti di grande dinamismo a lunghe pause per recuperare dagli sforzi compiuti per raggiungere obiettivi che finiscono abitualmente per essere rimessi in discussione durante il periodo di pausa che ne segue il raggiungimento.

1 – L'Italia membro fondatore, 1950-73

La prima fase di partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea ed il ruolo svolto dal paese e dai suoi leaders politici per sostenere ed incoraggiare tale processo, deve essere collocato ed analizzato nel contesto storico in cui si svolse, quello del *'rescue of the nation-state'*² e della ricostruzione economica e politica dell'Europa postbellica. L'Italia, come vari altri paesi europei, aveva un disperato bisogno di inserirsi nel contesto europeo per partecipare ad un processo di ricostruzione e consolidamento sia politico che economico a cui non sarebbe mai potuta arrivare come singolo Stato. In quel periodo l'adesione ad iniziative europee come l'Unione Europea dei Pagamenti o la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio comportava il rispetto di regole ed accordi ma rafforzava la situazione economica italiana permettendo il rispetto delle regole stesse. Inoltre il sistema politico interno della giovanissima repubblica, pur se predestinato ad un rapido deterioramento dalle tare ereditate dai periodi precedenti, dai limiti strutturali dell'economia italiana e dalla cultura politica invalsi in secoli di storia, era ancora sufficientemente malleabile per le necessità derivanti dall'adesione ai primi organismi europei.

La storica vittoria della Democrazia Cristiana di De Gasperi nelle elezioni del 1948, la strutturale sottoccupazione derivante dalla combinazione tra una popolazione numerosa ed un livello di industrializzazione non altrettanto consistente, la tradizione repressiva ereditata dai precedenti regimi ed in particolare di quello fascista ed infine la presenza militare e

¹ V. Dyson, Kenneth – Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 452-533.

² V. Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000.

l'influenza americana sulla politica interna, consentirono al governo italiano di svolgere un'attiva politica di integrazione europea. Infatti, una volta superato il difficile periodo immediatamente seguente la fine della guerra ed in cui non erano chiari gli obiettivi reali del Partito Comunista e soprattutto i rapporti di forza all'interno del paese, i governi presieduti da De Gasperi e centrati sulla Democrazia Cristiana seppero consolidare il loro potere contrastando i partiti di sinistra sia con la repressione delle manifestazioni di piazza che causarono anche diverse morti tra i lavoratori, sia appoggiandosi alle classi imprenditoriali che vedevano nella disoccupazione strutturale un prezioso strumento per il contenimento delle rivendicazioni salariali e per imporre la disciplina sui luoghi di lavoro,³ oltre che come strumento di pressione per ottenere favori ed aiuti dal governo attraverso il cosiddetto "ricatto occupazionale"⁴.

La stabilizzazione sociale ed il consolidamento di una struttura produttiva basata su bassi salari,⁵ permise l'inserimento dell'Italia nelle prime fasi del processo d'integrazione economica europea come fornitrice di alcuni tipi di prodotti industriali e di generi alimentari ma anche di manodopera che eccedeva in Italia ma scarseggiava in altri paesi quali il Belgio e la Germania, e in certi settori cruciali dell'economia di allora quali appunto le miniere. Inoltre la specifica situazione italiana e la possibilità di imporre politiche deflazionistiche sgradite ai lavoratori proprio grazie alla loro esclusione dal governo del paese attraverso la marginalizzazione dei partiti che li rappresentavano, consentì di attuare un processo di stabilizzazione finanziaria attuando una politica deflazionistica in controtendenza con quanto accadeva negli altri paesi europei. L'Italia fu così in grado di aumentare le sue riserve valutarie e di riguadagnare margini di manovra e credibilità internazionale anche grazie alla stabilità della lira. Si crearono quindi le condizioni per un'attiva partecipazione italiana al processo d'integrazione politica ed economica europeo, in cui l'Italia in quel frangente poteva permettersi di svolgere un ruolo propositivo.

³ Sulla repressione delle manifestazioni, sui morti e gli arresti di lavoratori e sindacalisti, e sulla politica di licenziamenti adottata dopo il 1948 si veda Camillo Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975, pp. 282-92.

⁴ Il cosiddetto ricatto occupazionale era una pratica diffusa in Italia sin dal periodo precedente alla prima guerra mondiale e consisteva nella minaccia da parte degli imprenditori di chiudere stabilimenti e di licenziare un gran numero di operai in mancanza di aiuti sotto varie forme da parte dello Stato. Questo sistema ha permesso la sopravvivenza di imprese non competitive per lunghi periodi ed è stato abbandonato solo con l'avvento delle normative europee in campo di aiuti statali.

⁵ Sul cosiddetto "equilibrio del basso consumo" e sull'importanza di questa strategia per lo sviluppo italiano si veda Franco Bonelli, "Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione", in *Storia d'Italia, Annali*, vol. 1, *Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 1195-1255.

Allo stesso tempo le necessità della ricostruzione economica facevano dell'integrazione europea una scelta obbligata. In realtà la possibilità ipotizzata da alcuni di scegliere tra aprire l'economia italiana al commercio d'esportazione o mantenere un mercato interno fortemente protetto su cui concentrarsi per la ripresa economica, non esisteva affatto. Solo una soluzione di tipo collegiale e quindi a livello europeo poteva soddisfare necessità cruciali per l'economia italiana quali quella di garantirsi l'accesso a prezzi moderati al rottame di ferro su cui era basata la siderurgia italiana di allora o la libera emigrazione di grandi masse di lavoratori impossibilitati a trovare lavoro in patria e che in genere gravavano sulle campagne costituendo un potenziale elemento di instabilità politica interna. Anche per quanto riguarda le possibilità di crescita dell'industria nazionale, molte delle opportunità che si presentarono consistettero nell'inserimento di alcuni settori industriali quali la meccanica leggera in un flusso di scambi intra-europeo basato sullo scambio di manufatti contro altri manufatti. Infine l'agricoltura italiana poteva trovare occasioni di allargamento dei mercati per i propri prodotti prevalentemente nel contesto degli scambi intra-europei. Questo era dovuto alla stessa ragione che rendeva appetibili certi prodotti industriali nel resto dell'Europa occidentale e cioè dal fatto che, soprattutto dopo la creazione dell'Unione Europea dei Pagamenti, non era necessario pagarli in dollari come invece si sarebbe dovuto fare per importare gli stessi prodotti agricoli o industriali da aree esterne all'Europa continentale.

D'altro canto, alle motivazioni economiche se ne aggiungevano altre molto rilevanti in campo politico. L'Italia era uno dei paesi sconfitti nella seconda guerra mondiale e quindi aveva tutto l'interesse a sostenere una politica di integrazione europea che comportava il reinserimento del paese nel contesto europeo. Inoltre la politica estera italiana di allora era sotto lo stretto controllo degli americani che erano poi i principali promotori di tutta la prima fase del processo di integrazione europea, perlomeno fino al fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED). Ecco quindi che l'entusiasmo europeistico dei dirigenti politici italiani nel periodo fino agli anni Sessanta non deve stupire così come non deve stupire l'importanza della diplomazia italiana nelle negoziazioni che portarono al trattato di Roma ed alla creazione della Comunità Economica Europea. In quel contesto storico non esisteva contrasto tra fedeltà atlantica e rispetto degli impegni europei, né tantomeno tali impegni erano tali da pregiudicare il consolidarsi in Italia del potere democristiano e di un modello di economia di Stato dai forti tratti dirigistico-clientelari che sarebbero invece divenuti problematici nelle fasi seguenti del processo di integrazione europeo.

Con la creazione del Mercato Comune e il fallimento del processo d'integrazione politica federalista a cui seguì negli anni sessanta il confronto tra la Francia di De Gaulle e gli Stati Uniti, il processo d'integrazione europeo sembrò interrompersi, tranne in settori molto specifici quali l'agricoltura dove il varo della Politica Agricola Comunitaria (PAC) fece da corollario all'indirizzo protezionistico già delineatosi con la creazione del Mercato Comune Europeo. Questo tipo di evoluzione era la prevedibile conseguenza dell'esaurirsi delle motivazioni che avevano portato i maggiori paesi europei ad assecondare le pressioni americane per l'integrazione europea. Ormai gli stati nazionali erano salvi, il crescente benessere interno aveva sopito la minaccia rivoluzionaria paventatasi nell'immediato dopoguerra ed il ritorno alla convertibilità nel contesto del cosiddetto sistema di Bretton Woods garantiva condizioni di relativa stabilità nel sistema economico internazionale. In quel momento sembrava che non ci fosse bisogno di "più Europa"; quella che c'era poteva bastare e non c'era motivo di cedere ulteriore sovranità nazionale.

In Italia i primi anni Sessanta videro un periodo di boom economico che si esaurì attorno al 1963-64 sfociando in una crisi che richiese l'intervento del capitale straniero. Nel contempo l'Italia era impegnata a sostenere una politica di coordinamento nel campo delle relazioni internazionali, in particolare in quello monetario dove appariva evidente l'indebolimento della posizione americana e del dollaro come valuta chiave dell'intero sistema internazionale dei pagamenti.⁶ Anche in questo caso l'attivismo italiano nascondeva il forte interesse a mantenere una situazione di relativa stabilità che era preziosa per un paese che traeva dalla collaborazione internazionale i mezzi per creare condizioni di stabilità interna altrimenti irrealizzabili, come emerse con l'avvio della crisi degli anni Settanta che ebbe in Italia ripercussioni catastrofiche.

⁶ V. Charles A. Coombs, *The Arena of International Finance*, New York, John Wiley & Sons, 1967.

2 – Nascita e consolidamento di un sistema di consenso clientelare nell'Italia del dopoguerra

Nel periodo tra la nascita della Repubblica Italiana e la crisi degli anni Settanta la struttura socio-politica italiana e la sua particolare economia avevano dato luogo ad un modello di sviluppo del tutto particolare e differente da quello apparso in altri paesi della Comunità Europea. In Italia durante ed immediatamente dopo la guerra l'unico mediatore credibile nei confronti degli americani era apparso il Vaticano e di conseguenza il suo partito di riferimento che, scomparso durante il periodo fascista, si era riformato nel dopoguerra con il nome di Democrazia Cristiana. Questo partito divenne dunque il referente politico degli americani in uno Stato di cui è stata spesso e giustamente sottolineata la "sovranità limitata" in molti campi. Del resto la forza elettorale ed il sostegno popolare dei partiti di tradizione marxista (Partito Socialista Italiano o PSI e Partito Comunista Italiano o PCI) e la loro vocazione rivoluzionaria che li escludeva di fatto dal gioco democratico, rendeva il predominio democristiano ineludibile. La Democrazia Cristiana finì dunque col costituire il nucleo della democrazia italiana nel senso che raccolse il consenso di una gran massa di elettori che si identificavano con valori molto generici quali il cattolicesimo e l'anticomunismo ma che avevano poi interessi ed esigenze specifiche da mediare all'interno del partito e del sistema di potere che si venne formando. In questo modo la Democrazia Cristiana si propose soprattutto come partito di governo che non si identifica con una ideologia, una classe sociale o un progetto politico specifico (come altri partiti italiani del dopoguerra) ma che punta a creare consenso adattandosi alle diverse esigenze e situazioni locali traendone il sostegno elettorale sufficiente a controllare il governo del paese e la gestione del sistema clientelare su cui il consenso si reggeva. La forte presenza dello Stato nell'economia nazionale fu uno dei cardini su cui si sviluppò il sistema clientelare creato in Italia dalle coalizioni di governo guidate dalla Democrazia Cristiana. Tale presenza, ereditata dal periodo fascista,⁷ fu implementata nel periodo repubblicano prima come strumento per la ricostruzione ed il sostegno al processo di crescita economica, poi come principale strumento per l'acquisizione ed il mantenimento del consenso attraverso politiche di industrializzazione pianificata (e talvolta effimera) in regioni elettoralmente importanti dove si voleva ripagare gli elettori del sostegno ricevuto con posti di lavoro e occasioni di promozione sociale ed economica.

⁷ L'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), principale holding statale per il controllo di partecipazioni industriali fu creata nel 1933 per far fronte alle conseguenze in Italia della crisi internazionale.

La strutturale disoccupazione italiana unita alla tradizionale dicotomia tra un Nord industrializzato ed un Sud depresso indusse ad individuare nei posti di lavoro e nelle opportunità di carriera il principale strumento di scambio per acquisire sostegno elettorale. A questo tipo di politica, resa possibile dal controllo dello Stato su circa un terzo delle grandi industrie, si aggiunse una politica analoga di sovraoccupazione nelle amministrazioni pubbliche in questo caso egualmente perseguita dai partiti di governo e da quelli all'opposizione nei casi in cui controllavano amministrazioni locali. Infine si sviluppò un curioso sistema di *welfare state* all'italiana con cui si mirava ad alleviare condizioni di svantaggio economico o di disoccupazione strutturale attraverso meccanismi che però mantenessero in essere la logica del privilegio legato al sostegno elettorale ed all'affiliazione politica. Fu così che in Italia molti disoccupati di lungo corso si trasformarono in falsi invalidi che fruivano di una pensione dello Stato concessa non di diritto a causa dello status di disoccupazione ed a prescindere dall'affiliazione politica (come avrebbe dovuto essere) ma in base ad una procedura di assegnazione palesemente illegale. Questo processo si manifestò all'inizio con una certa gradualità poi in maniera più netta con l'aumento della disoccupazione conseguente allo stato di crisi internazionale. In breve, la creazione del sistema di consenso democristiano finì con il condizionare pesantemente l'efficienza dello Stato e dell'industria pubblica minando la solidità finanziaria del primo e la competitività della seconda. Inoltre a questo tipo di politica se ne aggiunse una di benigna negligenza nei confronti della lotta all'evasione fiscale che permise alle coalizioni di governo di guadagnarsi il sostegno dei commercianti e degli imprenditori che beneficiarono, perlomeno nel medio periodo, di una fiscalità che gravava quasi esclusivamente sui lavoratori dipendenti tramite il meccanismo della ritenuta alla fonte e sui consumatori tramite la tassazione sui consumi. Questo tipo di politica a lungo andare si rivelò controproducente per gli stessi beneficiari iniziali. Infatti la pesante tassazione sui redditi da lavoro dipendente fu controbilanciata fino alla fine degli anni sessanta dal basso livello dei salari pagati ai lavoratori. Quando però le lotte sindacali esplose con violenza a partire dal 1968-69 ed accentuatesi negli anni Settanta anche in risposta alla crescente inflazione, imposero l'aumento generalizzato e continuo degli stipendi, il peso del prelievo fiscale sui redditi dei lavoratori dipendenti cominciò a incidere negativamente sulla competitività dei prodotti italiani.

Nel governo italiano la Democrazia Cristiana era alleata con alcuni partiti minori quali il Partito Socialista Democratico Italiano, i liberali ed i repubblicani. A partire dal 1963 alla

Democrazia Cristiana si affiancò anche il Partito Socialista Italiano affrancatosi dall'alleanza con i comunisti ma in progressivo indebolimento e che poco poté fare se non integrarsi nel sistema di potere democristiano e col tempo replicarne i meccanismi di conquista del consenso. L'ingresso dei socialisti nel governo ebbe come effetto l'accentuazione del carattere dirigistico dello Stato sull'economia e quindi l'ampliamento dei margini di negoziazione clientelare. Del resto il carattere pervasivo della presenza statale nell'economia italiana era accentuato dal controllo pressoché completo di alcuni settori cruciali quali il sistema bancario ed il settore elettrico, che fu nazionalizzato proprio con l'ingresso dei socialisti al governo.⁸ Inoltre il sistema di rapporti instaurati tra Stato e grandi gruppi privati poneva lo Stato ed il suo sostegno finanziario al centro del sistema economico italiano e ne indirizzava le scelte nel senso di favorire i grandi gruppi sul mercato interno attraverso sovvenzioni ed incentivi ma anche tramite l'elaborazione di strategie di sviluppo e di politiche economiche volte a favorire le attività dei grandi gruppi privati, pure cruciali per garantire occupazione e consapevoli del potere che veniva loro dal cosiddetto "ricatto occupazionale".⁹ Una testimonianza evidente della stretta relazione tra interessi della grande industria e politiche nazionali viene dal progressivo abbandono negli anni Sessanta della politica dei trasporti pubblici a favore del trasporto privato che ampliò di molto il mercato dell'industria automobilistica italiana. Sfortunatamente le automobili funzionano con carburante che l'Italia doveva importare totalmente e pagare in valuta pregiata. Questo fatto, che inizialmente non era stato considerato un problema grave, divenne drammatica dopo il 1973.

3 – L'Italia membro marginale, 1973-92

Le particolarità del sistema di intermediazione degli interessi democristiano e le debolezze strutturali dell'economia italiana erano tali da determinare prima o poi una crisi del sistema anche in assenza degli shock esogeni dei primi anni Settanta. In ogni caso la fine della convertibilità del dollaro ma soprattutto l'impatto dello shock petrolifero e l'aumento vertiginoso del prezzo del greggio esasperarono le condizioni di crisi in cui si venne a trovare l'Italia alla metà degli anni Settanta avviando un processo di ristrutturazione del

⁸ V. Eugenio Scalfari, – Giuseppe Turani, *Razza padrona. Storia della borghesia di stato e del capitalismo italiano 1962-1974*, Milano, Feltrinelli, 1974.

⁹ V. Augusto Graziani, , *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta unica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000.

sistema economico italiano che minò alle fondamenta il sistema di consenso democristiano fino al suo crollo nei primi anni Novanta.

Con la crisi degli anni Settanta si aprì anche una nuova fase del processo di integrazione europea allorché i paesi dell'Europa occidentale si trovarono a fronteggiare una crisi internazionale di dimensioni imprevedibili e che ebbe l'effetto di accentuare un processo di divergenza economica e di differenziazione tra paesi forti e paesi deboli da cui prese l'avvio il rilancio del processo di integrazione europeo scaturito poi nell'unione monetaria. In questa nuova fase l'Italia non poté svolgere il ruolo di promotore dell'integrazione che aveva svolto negli anni Cinquanta sia per la situazione di crisi economica che le impediva di tenere il passo con altri paesi europei e di rispettare impegni troppo stringenti come la stabilità del cambio, sia perché per venire incontro all'Europa si sarebbe dovuto smantellare o ristrutturare un sistema politico-economico interno su cui si basava invece il potere democristiano ed in seguito anche quello degli altri partiti di governo. Smantellare il sistema clientelare e di intervento pubblico era probabilmente impensabile per i dirigenti politici di allora e comunque non era una soluzione attuabile in breve tempo. L'unica soluzione attuabile era dunque quella di far fronte alla crisi della finanza statale e dell'economia accettando alti livelli d'inflazione incompatibili con gli impegni sul cambio e conseguentemente ricorrere a svalutazioni competitive per riguadagnare il terreno perduto nelle esportazioni a causa del differenziale d'inflazione rispetto agli altri paesi europei. In questo modo però l'Italia divenne un partner poco affidabile e privo di credibilità a livello europeo e finì per dipendere dal sostegno economico della Germania da cui ottenne importanti prestiti¹⁰.

Il ruolo cruciale dell'economia e della finanza tedesca nel sostegno all'Italia si concretizzò infine con l'entrata dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo e quindi con l'accettazione di fatto di una politica economica europea basata sulla politica economica tedesca e sul ruolo del marco. Tale rapporto consentì di recuperare terreno sul piano interno dove si puntò a contenere le conseguenze della crisi salvaguardando però il sistema del consenso clientelare che anzi fu adottato ampiamente anche da altri partiti della maggioranza. Il triangolo clientelare settore privato – partiti – Stato che gestiva l'assegnazione di imponenti

¹⁰ V. M. Guglielmina Tenaglia Ambrosini, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Torino, Giappichelli, 1996; Paul Ginsborg, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Torino, Einaudi, 1998.

commesse da parte dello Stato ad una ristretta cerchia di imprese private tramite l'intermediazione dei partiti fu addirittura potenziato per far fronte alle necessità finanziarie dei partiti che da un lato ampliarono la loro burocrazia e dall'altro si videro ridurre le fonti di entrata dal venir meno negli anni Ottanta di fonti di finanziamento estero o dalla crisi di tradizionali finanziatori interni.

Gli anni Settanta furono caratterizzati dal manifestarsi di chiari segni di crisi interna di cui il fenomeno del terrorismo ed i drammatici eventi che portarono al rapimento e all'uccisione di uno dei principali leaders della Democrazia Cristiana, Aldo Moro, rappresentano forse l'aspetto più noto ma non l'unico. I primi grandi scandali di corruzione politica, il collasso della finanza locale ma anche l'avanzata elettorale del Partito Comunista Italiano ed il nuovo corso politico del Partito Socialista introdotto con l'avvento di Craxi, scaturirono da una molteplicità di fenomeni il cui comune denominatore era la crisi del sistema di potere democristiano creato negli anni Cinquanta. In questo contesto emersero i primi drammatici contrasti all'interno delle élite dirigenziali italiane con i politici che puntavano alla salvaguardia del sistema clientelare ed alcune frange della élite tecnocratica (in particolare la Banca d'Italia) che spingevano per una drastica ristrutturazione dell'intero sistema e per la risoluzione di alcuni rapporti di collusione tra poteri dello Stato e personaggi poco raccomandabili del ristretto ma potente settore bancario privato.¹¹ Questa contrapposizione si ripropose in altre fasi della storia politica ed economica italiana e giocò un ruolo cruciale nei successivi sviluppi del rapporto con l'Europa soprattutto attraverso il ruolo cruciale svolto da uomini come Carli e Ciampi nelle diverse fasi della negoziazione e dell'adesione all'unione monetaria europea. Apparve allora la possibilità di forzare il processo di ristrutturazione italiano attraverso quella politica del "legarsi le mani" (detta anche del "vincolo esterno") che nel ricordo di alcuni cruciali protagonisti apparve il metodo più efficiente per aggirare gli insormontabili ostacoli frapposti dalla classe politica alla modernizzazione del paese. Tale modernizzazione doveva infatti passare per la dismissione

¹¹ La vicenda che vide la contrapposizione tra Banca d'Italia da una parte ed il gruppo che gravitava attorno al finanziere Michele Sindona ed alla sua Banca Privata, resta ancora oggi una delle vicende più oscure della storia della Repubblica Italiana. In quel frangente alcuni settori del mondo politico interessati a sostenere Sindona intervennero contro la dirigenza della Banca d'Italia provocando l'arresto del Governatore Baffi e del Direttore Generale Sarcinelli. In seguito Sindona ed il suo alleato Calvi del Banco Ambrosiano morirono di morte misteriosa (quasi sicuramente furono assassinati).

dell'apparato di economia statale creato dal fascismo negli anni Trenta e trasformato dai governi del dopoguerra in uno strumento di intermediazione politica funzionale alle proprie esigenze elettorali ma anche al perseguimento di una politica consociativa con sindacati e partito comunista che pure basava il suo consenso sulla presenza di una numerosa ed organizzata classe operaia. Tale sistema aveva rappresentato una delle tante soluzioni ad hoc della storia italiana che aveva però portato il sistema economico italiano in una direzione diversa da quella imboccata dalle altre economie continentali con cui era indispensabile integrarsi e verso cui sarebbe stato indispensabile convergere.

Il tentativo di stabilizzazione della situazione interna italiana perseguito durante gli anni Ottanta si risolse nell'attuazione di politiche di sostegno di corto respiro che permisero di mantenere in piedi la struttura esistente erodendone ulteriormente le basi nel tentativo di mantenersi agganciati ad un processo d'integrazione europea da cui ci si attendeva un secondo salvataggio dello Stato nazionale italiano (nel senso di *rescue of the nation-state* proposto da Milward per la prima fase dell'integrazione europea). Si puntò a recuperare competitività attraverso un processo di ristrutturazione industriale che aumentasse il livello tecnologico delle imprese italiane ma sfruttasse al massimo l'incremento di disoccupazione che ne derivava per mantenere basso il salario reale dei lavoratori (anche di quelli altamente specializzati) e ridurre il potere di contrattazione di sindacati e partiti di sinistra. Nel contempo fu adottata una politica di crescente indebitamento interno basata sull'alta propensione al risparmio delle famiglie italiane e di inasprimento della pressione fiscale indiretta. Venne invece a mancare completamente un serio tentativo di ristrutturazione del sistema delle partecipazioni statali e di riorganizzazione del sistema fiscale. Queste scelte avrebbero infatti intaccato profondamente il sistema di finanziamento dei partiti e di acquisizione e mantenimento del consenso allontanando dalla compagine governativa quei ceti e quei gruppi che ne avevano sostenuto il potere in cambio del mantenimento di una situazione di privilegio.

Nel frattempo in Europa grandi progressi erano stati fatti nel campo del rilancio del processo d'integrazione, soprattutto economica. L'Atto Unico e la conseguente scelta di procedere verso la creazione di un mercato unico, integrato e concorrenziale a livello europeo entro il 1992 aveva segnato la condanna a morte del modello italiano di commistione tra economia di Stato ed economia dei privati, totalmente incompatibile con le norme del mercato unico in via di formazione. Del resto l'ipotesi di sganciarsi dal processo di integrazione economica

era ormai improponibile per il ruolo e l'entità assunta dai flussi di capitale e dai rapporti commerciali intra-europei nel sostegno dell'economia italiana. La permanenza nel Sistema Monetario Europeo e la partecipazione al mercato unico e all'unione monetaria era dunque una scelta obbligata per l'Italia, nonostante la crescente opposizione di importanti settori del mondo economico italiano. Tale opposizione crebbe in maniera sostanziosa all'inizio degli anni Novanta quando alla situazione di stagnazione interna si aggiunsero gli effetti della politica degli alti tassi d'interesse tedeschi necessari a finanziare la riunificazione. Questo impose anche agli altri paesi del Sistema Monetario Europeo il progressivo adeguamento dei tassi ai livelli tedeschi per evitare fughe di capitali e crisi valutarie con l'ovvia conseguenza di trasmettere a tutti i paesi del Sistema Monetario Europeo le spinte deflazionistiche derivanti dalla politica monetaria tedesca.

La miscela tra evoluzione interna ed evoluzione della situazione della Comunità Europea si rivelò letale e portò al collasso della cosiddetta prima repubblica. I vari settori della società italiana che avevano sostenuto il sistema di potere democristiano durante la prima repubblica se ne dissociarono progressivamente man mano che tale sistema non riusciva più a garantire le protezioni e gli equilibri che aveva costruito. I piccoli commercianti, tradizionale serbatoio elettorale della Democrazia Cristiana, furono investiti dalla crisi economica generalizzata e dalla riduzione del potere d'acquisto di parte della popolazione conseguente all'elevata disoccupazione ed all'incremento del prelievo fiscale indiretto. Inoltre il governo, per tentare di tenere a freno l'inflazione ed in applicazione delle normative europee, aveva dovuto abbandonare la tradizionale politica ostile alla grande distribuzione. I supermercati ed i grandi centri commerciali irrupero così con un grande ritardo ma anche con veemenza nel sistema di distribuzione italiano causando il tracollo di molti piccoli commercianti e la chiusura di un gran numero di esercizi. Allo stesso tempo l'incidenza del prelievo fiscale sul costo del lavoro, a cui non poteva più corrispondere un flusso di sussidi ed aiuti da parte dello Stato che di fatto ne riducevano il peso, diventò sempre meno tollerabile per gli imprenditori che al Nord cominciarono ad orientarsi verso altre forme di rappresentanza politica alternative alla Democrazia Cristiana o ai suoi tradizionali alleati, in particolar modo verso la Lega Nord. Questa attrasse anche i voti di importanti frange della classe lavoratrice del Nord che vedeva nella ormai palese corruzione della classe politica "romana" e nel disordinato afflusso di immigrati (in gran parte clandestini) la ragione principale del loro disagio e dei problemi dello Stato.

D'altro canto la politica monetaria europea contribuiva all'aggravamento della crisi italiana. Se da un lato la convergenza verso il mercato unico limitava il sostegno dello Stato alle imprese, l'innalzamento dei tassi conseguente alla riunificazione tedesca incise pesantemente su un bilancio dello Stato italiano che ormai si reggeva sull'indebitamento. Questo non poteva che ampliare il deficit di bilancio dello Stato ed aggravare il problema del reperimento di risorse. Infatti l'incapacità pratica e l'insostenibilità politica di un adeguamento del sistema fiscale (ed in particolare del sistema dei controlli e delle sanzioni) e di una ristrutturazione della burocrazia impedivano di attuare le uniche riforme che avrebbero potuto tamponare nell'immediato una situazione che stava precipitando.

In questo contesto già di per sé inquietante si inserì lo scoppio di una serie di scandali inerenti fenomeni di corruzione in cui vennero progressivamente implicati tutti i partiti di governo ed i loro leaders nazionali, scandali di solito ricordati nel loro complesso con il nome di Tangentopoli. Contemporaneamente una serie di gravissimi atti di terrorismo organizzati dalla mafia siciliana ma che si estesero al resto d'Italia acutizzò tensioni sociali ed un moto di rivolta spontanea in ampi settori della popolazione che superò i tradizionali confini tracciati dall'appartenenza partitica o dalle divisioni di classe e bloccò i pur tenui e disarticolati tentativi della classe di governo di fronteggiare quello che era evidentemente un fenomeno di collasso politico inarrestabile. La sequenza di inchieste aperte su personaggi di spicco della politica italiana che sfociò talvolta in arresti e condanne eccellenti, ma soprattutto la palese dimostrazione della corruzione dilagante che veniva dalle inchieste in corso e dai servizi giornalistici portò al totale discredito della coalizione di governo ed alla frammentazione o allo scioglimento dei principali partiti di governo italiani, la Democrazia Cristiana ed il Partito Socialista, ed al rafforzamento della Lega Nord e dei partiti di opposizione tradizionali sia di destra che di sinistra.

4 – Resistere alla marginalizzazione: l'Italia e l'adozione dell'Euro

Un ulteriore colpo alla morente prima repubblica venne dalla crisi del Sistema Monetario Europeo che iniziò nel settembre 1992 proprio con l'uscita della lira italiana e della sterlina inglese dagli accordi di cambio. In realtà questa crisi pose le condizioni per un rapido alleggerimento della crisi economica italiana e facilitò le politiche di rientro dei successivi governi. In un primo momento però venne percepita, giustamente, come un ulteriore elemento del collasso politico, economico e sociale della prima repubblica.

Il tracollo della prima repubblica ebbe due dirette conseguenze. In primo luogo ne derivò l'aumento d'importanza della tecnocrazia e dei suoi uomini di punta che cominciarono a svolgere un ruolo cruciale nella definizione delle politiche di salvataggio dello Stato assumendo anche posizioni di rilievo in campo politico ed istituzionale. Il caso più emblematico è quello di Ciampi che lasciò la carica di Governatore della Banca d'Italia per assumere la guida di un governo che durò in carica dall'aprile 1993 al maggio 1994 e durante il quale fu siglato lo storico accordo tra governo e parti sociali del luglio 1993. L'accordo mise fine al sistema della scala mobile e dell'indicizzazione del salario per introdurre invece il tasso d'inflazione programmato come parametro di riferimento per i rinnovi contrattuali. Questa innovazione si rivelò cruciale per attuare quelle politiche antiinflazionistiche che permisero di far nuovamente convergere l'economia italiana verso le economie dei partners europei, ma rappresentò anche il primo tangibile risultato dell'alleanza che si era stabilita tra partiti di centro-sinistra e tecnocrazia modernizzatrice. Infatti l'accordo del luglio 1993 fu possibile solo grazie all'avallo del PDS (l'ex Partito Comunista Italiano) che era il partito di riferimento della principale confederazione sindacale, la CGIL. Da questa alleanza la tecnocrazia modernizzatrice otteneva la forza per introdurre nel paese quelle riforme essenziali alla ripresa economica mentre la sinistra otteneva la legittimazione ad assumere il governo del paese, come in effetti avvenne nel 1996 con Prodi.

In secondo luogo al vecchio sistema politico e soprattutto ai vecchi partiti se ne sostituirono di nuovi che cercarono di occupare gli spazi lasciati liberi dalla scomparsa dei partiti storici e di ridefinire un sistema di alleanze sociali non più basato sulle differenziazioni ideologiche o di classe ma sul tipo di politiche e di riforme da attuarsi per rinsaldare lo Stato ed uscire dalla crisi di sistema. La Democrazia Cristiana ed il Partito Socialista Italiano scomparvero

mentre il vecchio Partito Comunista Italiano, già spezzatosi in PDS e Rifondazione Comunista, proseguì il suo processo di avvicinamento al governo attraendo elementi dai partiti dissoltisi ed in particolare creando un solido connubio con la cosiddetta sinistra democristiana che in seguito si fuse con il PDS per creare i DS. La destra democristiana fu invece attratta verso il Movimento Sociale Italiano, ormai in fase di trasformazione in Alleanza Nazionale. La Lega Lombarda col tempo si fuse con altri movimenti regionalisti per dar luogo alla Lega Nord. Infine apparve il partito di Berlusconi, Forza Italia.

In questo periodo al vecchio precetto del “vincolo esterno” che era ormai inattuabile data la crisi ed il fallimento delle politiche per mantenere l’Italia agganciata allo SME, si sostituì l’idea di “restare in Europa” come modo per risolvere la drammatica crisi interna e quindi per avviare un processo di modernizzazione di tutto il sistema italiano. Questa novità, apparentemente di facciata, nasconde invece un cambiamento cruciale nell’intero sistema politico italiano e negli orientamenti delle diverse forze politiche. Infatti, se negli anni Ottanta la strategia del vincolo esterno aveva avuto i suoi campioni in uomini come Guido Carli e Giulio Andreotti e cioè in uomini fortemente legati all’*establishment* democristiano e che miravano ad utilizzare il vincolo esterno per consolidare e rivitalizzare il sistema esistente, dopo la crisi dei primi anni Novanta ed il collasso della prima repubblica la necessità del “restare in Europa” ed in generale l’ideologia europeista rappresentò il punto di convergenza tra la tecnocrazia modernizzatrice legata alla Banca d’Italia e le forze del nascente centro-sinistra che si preparavano a governare il paese. “Restare in Europa” divenne quindi lo slogan delle vecchie forze d’opposizione e quindi di quelle forze che avevano contestato il sistema democristiano e ne volevano costruire uno diverso ed alternativo. Per questa ragione e per il forte impatto emotivo che l’evidente marginalizzazione dell’Italia dal contesto europeo ebbe sulla popolazione,¹² l’europeismo e soprattutto l’adesione all’Unione Monetaria Europea divenne un simbolo di rinascita ed un obiettivo da raggiungere ad ogni costo. Tale obiettivo fu raggiunto dal governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi che seppe far accettare agli italiani una politica economica rigorosa di contenimento delle spese e di incremento della pressione fiscale, sia attraverso nuove forme di tassazione sia attraverso una ferma lotta all’evasione fiscale che suscitò forti resistenze ma permise di aumentare notevolmente il gettito fiscale e quindi di risanare il bilancio dello Stato abbattendo il costo del servizio del debito. Tale successo fu però

¹² V. Federico Rampini, “L’Italia svalutata” in *Il Mulino Europa*, XLIV, 1, 1995, pp.92-102.

fortemente condizionato dalla situazione economica in cui si trovò l'Italia a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. Infatti al vantaggio della svalutazione della lira si aggiunse una situazione particolarmente favorevole per l'Italia dovuta alla coesistenza di un dollaro debole ed un marco forte. Questo favorì di molto l'industria italiana che importava in dollari e vendeva molto in quella che era ormai un'area del marco. La favorevole congiuntura, assieme all'ammorbidimento dei rigidi parametri di convergenza del trattato di Maastricht, rese possibile ciò che ancora nel 1993-94 pareva impensabile e cioè l'ammissione dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea fin dal suo varo. Questo vero e proprio miracolo fu però possibile soprattutto per questioni congiunturali pur rafforzate da una politica interna rigorosa. Quest'ultima non ha introdotto e consolidato riforme strutturali tali da garantire la permanenza dell'Italia nel contesto europeo o comunque il rispetto dei parametri del patto di stabilità e la capacità di adattare la struttura economica italiana alle necessità dell'Unione. Come già in passato, ancora una volta l'Italia è saltata in Europa con un grande balzo concentrato in un breve momento favorevole ma ci sono fondati dubbi sulla sua capacità di restare al passo con i partners europei.

II - IL DIBATTITO INTERNO SULL'EUROPA

Con il collasso della prima repubblica venne meno il vecchio sistema di identificazione partitica ed elettorale basato sulle classi sociali e sulle ideologie che aveva caratterizzato il secondo dopoguerra. Questo sistema comportava la contrapposizione tra comunisti da una parte e partiti liberal-democratici dall'altra all'interno dei quali il principale elemento di differenziazione era ancora ideologico (cattolicesimo democristiano o laicismo socialista o liberale). Con la nascita della cosiddetta seconda repubblica il rapporto con l'Europa divenne un elemento cruciale per definire il modello di ricostruzione del sistema politico italiano e una delle contrapposizioni principali fu costituita proprio dall'acceso europeismo della coalizione di centro-sinistra e dall'euroscetticismo della rivale coalizione di centro-destra. Questa contrapposizione si basava e continua a basarsi su motivazioni di politica interna ed inerenti il modello politico ed economico da adottare in Italia. Si tratta cioè di decidere se riproporre un sistema di tipo clientelare basato sul ruolo della spesa pubblica e del sostegno dello Stato per attivare l'economia interna oppure se modellare il sistema italiano in base ai dettati ed alle regole europee puntando allo sviluppo basato sulla competitività. Nel primo caso però non si può ricostruire il sistema democristiano così com'era prima della crisi in quanto la scarsità di risorse e l'ancora elevato debito pubblico impedirebbero il riavvio per lunghi periodi del vecchio sistema basato sull'evasione o l'elusione della pressione fiscale e il sostegno all'attività economica tramite commesse statali. Si deve quindi trovare il modo di tagliare altri tipi di spese per convogliare maggiori risorse verso il finanziamento delle spese dello Stato. Nel secondo caso invece sorge la necessità di smantellare i resti del vecchio sistema e riadattare velocemente la struttura economica italiana ai modelli europei, cosa difficile e dolorosa sia per il ritardo accumulato, sia per i limiti strutturali dell'economia italiana.

Queste necessità contribuiscono ovviamente a determinare il tipo di sostegno che va ad una coalizione o all'altra a seconda delle condizioni degli elettori che possono essere avvantaggiati o svantaggiati dal tipo di politica economica attuata. Dal 1994 ad oggi le due coalizioni dette del centro-destra e del centro-sinistra si sono avvicinate al governo del paese con alterne fortune. Alla vittoria del centro-destra (detto anche Polo della libertà e del buon governo) nelle elezioni del 1994 seguì il collasso della coalizione e la caduta del primo

governo Berlusconi. Nel 1996 la vittoria della coalizione di centro-sinistra (detta Ulivo) aprì la strada ai governi di Romano Prodi prima, di Massimo D'Alema poi ed infine di Giuliano Amato che riuscì a trascinare una coalizione ormai logora alla fine della legislatura. Infine, nel 2001 il centro-destra ottenne un solido successo elettorale che permise la creazione del secondo governo Berlusconi attualmente in carica.¹³

1 – Le posizioni dei partiti di governo

L'attuale coalizione di governo, che sarà sicuramente quella che gestirà il semestre italiano di presidenza dell'Unione Europea, è composta da tre partiti principali e da una federazione di piccoli partiti e movimenti di ispirazione cattolica derivanti dalla frammentazione della vecchia Democrazia Cristiana e denominata Biancofiore. L'attuale coalizione di governo è praticamente la stessa che sostenne il primo governo Berlusconi nel 1994 ma al suo interno vi sono state importanti evoluzioni sia nella struttura dei partiti, sia negli obiettivi e nei pesi delle diverse componenti. L'euroscetticismo che aveva caratterizzato parte della coalizione durante il periodo di governo ed nel periodo immediatamente successivo, si è poi stemperato nel periodo di più intenso impegno per l'adesione all'Unione Monetaria Europea quando alcuni dei partiti dell'attuale coalizione di governo, allora all'opposizione, riconobbero la necessità per l'Italia di non venir marginalizzata a livello europeo e sostennero il governo Prodi in alcuni passaggi importanti in cui rischiò di mancare l'appoggio esterno dei neocomunisti che permetteva al governo di mantenersi in carica.

Anche la posizione dei due principali alleati di Berlusconi è cambiata, contribuendo ad offrire un quadro di maggiore stabilità e di maggiore affidabilità. La composizione della coalizione che sosteneva il primo governo Berlusconi era stata infatti causa di seri imbarazzi per il Presidente del Consiglio. Uno dei suoi principali alleati era il Movimento Sociale Italiano (MSI), partito dichiaratamente neofascista che, pur essendo in via di modernizzazione grazie ad una nuova generazione di dirigenti non direttamente compromessi con il regime fascista, non aveva rinnegato il legame ideologico con il fascismo e con Mussolini. Questo fatto attirò al governo Berlusconi l'ostilità di tutte le frange antifasciste degli altri schieramenti oltre all'inusitata freddezza dei partners europei.

¹³ V. Gianfranco Pasquino (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi : le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Inoltre la presenza dei neofascisti nella coalizione di governo precluse la possibilità di stringere alleanze più ampie con forze moderate che non volevano assolutamente comprometersi. Questo indusse la dirigenza del Movimento Sociale ad abbandonare la pesante eredità neofascista e a trasformare l' MSI in un partito conservatore di stampo neogaullista e democratico denominato Alleanza Nazionale. L'operazione riuscì grazie alla scissione dell'ala più oltranzista e dichiaratamente fascista del vecchio MSI che costituì in un movimento denominato Fiamma Tricolore, ma soprattutto per la presenza nel partito di una classe dirigente giovane e attratta dalla possibilità di conquistare il governo del paese.

L'altro principale partito alleato di Berlusconi è la Lega Nord. Questo partito rappresenta una delle più discusse peculiarità del sistema politico italiano e ha svolto un ruolo notevole nella transizione tra prima e seconda repubblica proponendo un modello innovativo, perlomeno nel sistema repubblicano italiano, di rapporti con l'elettorato basato non sull'appartenenza di classe ma sulla comunanza d'interessi interclassista delineatasi nel Nord del paese e cementata dalla diffusa ostilità verso i metodi di governo del sistema democristiano. Nata dalla fusione tra la potente Lega Lombarda e varie altre leghe regionali minori accomunate da uno spiccato localismo, la Lega Nord ha rappresentato e rappresenta tuttora un elemento cruciale del panorama politico italiano. La sua base elettorale, costituita da piccoli imprenditori e da lavoratori del Nord, ne fa infatti un elemento poco omogeneo in una coalizione di centro-destra spiccatamente antipopolare. Inoltre la vocazione secessionista della Lega, che ha manifestamente invocato più volte la secessione del Nord dal resto dell'Italia, ha creato molti imbarazzi sia al governo Berlusconi, sia nei rapporti con gli altri alleati di governo. Tra i tre partiti del Polo la Lega è stata quella che ha espresso le maggiori simpatie europeiste anche se ormai tali simpatie hanno lasciato il posto ad una dichiarata ostilità verso le cosiddette "intromissioni di Bruxelles". Mentre Forza Italia vedeva nell'Europa un ostacolo al ripristino del modello economico democristiano e il MSI, poi divenuto Alleanza Nazionale o AN, era portato dal tradizionale nazionalismo e dall'ostilità dei partners europei a prendere le distanze dal progetto europeo, la Lega aveva sviluppato una visione piuttosto interessante di un'Europa delle regioni in cui lo Stato nazionale (compreso quello italiano) si dissolve per lasciare a macroregioni europee il compito dell'amministrazione locale. Questa interpretazione, sviluppata dopo la fine dell'esperienza di governo del 1994 e in un momento in cui la Lega cercava spiragli per sviluppare la propria politica secessionista, si scontrò con la realtà dei rapporti europei ed indusse la dirigenza leghista ad una drastica inversione di rotta in senso antieuropeista. Resta

però forte la percezione del possibile nesso tra riduzione del rapporto di dipendenza da Roma e riforma della struttura istituzionale europea che favorisca l'allargamento delle autonomie regionali. In questo senso vanno anche le pressioni dei rappresentanti delle regioni italiane e di altri paesi europei verso la Convenzione europea. In ogni caso, l'abbandono dell'europeismo leghista fu seguito dalla momentanea dismissione del progetto di secessione. Durante i governi dell'Ulivo la coalizione di governo stabilì un ambiguo rapporto con la Lega assecondandone le velleità indipendentistiche attraverso una riforma federalista dello Stato italiano che in realtà sembra esser stata soprattutto un'operazione politica volta a rafforzare le autonomie locali secondo un modello caro alle sinistre più che alla Lega. Recentemente il progetto di secessione che aveva contribuito ad isolare ed indebolire la Lega, ha lasciato il posto alla cosiddetta "*devolution*" che dovrebbe rappresentare una sorta di passaggio di importanti poteri dallo Stato centrale alle amministrazioni locali. L'introduzione della *devolution* rischia però di indebolire fortemente lo Stato centrale e di ampliare il divario tra le ricche regioni del Nord e quelle più disagiate del Sud. L'idea della *devolution* sembra essere stato lo strumento che ha permesso il riavvicinamento tra Forza Italia e la Lega che ha poi consentito la vittoria elettorale del 2001.¹⁴ Cosa significherà la *devolution* per il paese e se verrà mai attuata veramente resta al momento uno degli interrogativi più inquietanti sia per l'Italia ma anche per la solidità della coalizione di governo.

Il principale partito di governo è attualmente Forza Italia che è il partito del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi. Questo partito, formatosi nel 1994 proprio a ridosso delle elezioni di quell'anno, raccolse inizialmente nelle sue file molti cosiddetti "uomini nuovi" nel senso di uomini non compromessi direttamente con il vecchio sistema di governo e con i vecchi partiti. Molti di questi uomini nuovi avevano però una chiara identità politica riconducibile alla Democrazia Cristiana ed ai partiti socialisti della prima repubblica (Partito Socialista Italiano e Partito Socialista Democratico Italiano). Forza Italia esordì sul palcoscenico della politica italiana con un programma ultra liberista e fortemente ostile al sistema di sicurezza sociale e di servizi sociali allora vigente. I toni della propaganda di partito si caratterizzarono per il feroce ed ormai desueto anticomunismo e per il tentativo di proporre Forza Italia come una specie di nuova Democrazia Cristiana in grado di difendere la libertà in Italia contro l'incalzare delle sinistre. In campo economico la ricetta proposta da

¹⁴ V. Luciano Vandelli, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002.

Forza Italia consisteva nella liberalizzazione delle attività e del mercato del lavoro, nella riduzione delle tasse per far aumentare i consumi e per alleggerire il carico fiscale sulle imprese. Famosa era la promessa elettorale di Berlusconi di creare un milione di nuovi posti di lavoro. Il liberismo di stampo thatcheriano proposto da Forza Italia e dal suo leader era comunque prevalentemente mirato contro alcune classi sociali e contro una serie di garanzie e di servizi di cui queste classi godevano a spese dello Stato, ma evitava di toccare temi scottanti quali la riforma della burocrazia o la lotta all'evasione fiscale che costituivano palesemente dei problemi cruciali per il paese. Berlusconi si attirò quindi la fortissima ostilità dei sindacati e delle masse popolari che riuscirono a mettere in piedi una serie di imponenti manifestazioni di piazza come non se ne erano probabilmente mai viste in Italia e che contribuirono ad accelerare la caduta del suo governo.

Il fallimento della prima esperienza di governo di Forza Italia, il carattere fortemente accentrato del suo leader e i guai giudiziari che lo investirono già durante il periodo del suo primo governo, indussero da una parte alcuni dei personaggi di spicco del partito ad allontanarsene e dall'altra a ripensare l'approccio del partito verso gli elettori e gli alleati. Infatti fu proprio dal collasso del difficilissimo equilibrio creato da Berlusconi nella costruzione di un sistema di alleanze che derivò la caduta del suo governo. Anche dal lato del sostegno elettorale però ci sono stati importanti ridefinizioni soprattutto nel rapporto con gli industriali e nella regionalizzazione del voto. Il sistema di alleanze che reggeva il primo governo Berlusconi era un gioco di equilibrismo politico estremamente azzardato. Forza Italia fungeva da perno non di un'unica alleanza ma di una duplice alleanza stretta al Nord con la Lega Nord (Polo della libertà) e al Sud con il Movimento Sociale (Polo del buongoverno). Questo perché la Lega Nord era fortemente invisa agli elettori del Sud per il suo programma antimeridionalista mentre il MSI non era presentabile al Nord che aveva vissuto l'esperienza della lotta di liberazione contro le truppe nazifasciste. Quindi Forza Italia correva al Sud assieme al MSI mentre al Nord si presentava assieme alla Lega. In questo modo le due alleanze separate ma incentrate su Forza Italia ottennero un numero di deputati appena sufficiente per formare una maggioranza parlamentare a patto però di cooperare, cosa che non si rivelò possibile se non per un primo breve periodo. Il rapporto con gli industriali e con altre associazioni di categoria che potevano fornire appoggio elettorale, era basato inizialmente sul passato da imprenditore di Berlusconi e su una generica condivisione degli ideali liberisti da parte degli imprenditori. In realtà, mentre il partito di Berlusconi raccoglieva entusiastici consensi tra gli imprenditori medi e piccoli la

cui strategia imprenditoriale era spesso centrata sul contenimento del costo del lavoro, gli esponenti di punta della grande industria e della finanza erano molto più tiepidi verso il programma politico di Berlusconi che non risolveva i problemi strutturali e rischiava di ridurre ulteriormente la credibilità italiana sui mercati finanziari. Anche ad altre associazioni di categoria tradizionali sostenitrici del sistema democristiano quali i commercianti non poteva sfuggire come una politica volta alla compressione salariale e all'abbattimento dei servizi avrebbe avuto drastiche ripercussioni sulla propensione al consumo delle famiglie. Il primo governo Berlusconi fallì dunque nel suo più ambizioso obiettivo che era quello di proporsi come erede della Democrazia Cristiana e di riaccorpere i vari segmenti dell'elettorato che avevano costituito la base del precedente sistema di potere.

Nel periodo passato all'opposizione il programma politico di Forza Italia ha subito alcune importanti trasformazioni. Alcune sono la conseguenza delle vicissitudini giudiziarie del suo leader, inquisito in alcuni processi da cui potrebbero scaturire condanne di tale gravità da rendere incompatibile la sua condizione con il ruolo attualmente rivestito se non addirittura da interrompere definitivamente la carriera politica. Questo ha fatto della giustizia uno dei temi principali del programma dell'attuale coalizione di governo. Sono stati avanzati progetti di riforma della magistratura che ne limitino l'indipendenza e sono state proposte una serie di leggi che sembrano aver frapposto ulteriori ostacoli al funzionamento della giustizia in Italia, peraltro già problematico. A detta dell'opposizione e di molti osservatori estranei alla competizione politica, queste leggi sembrano aver avuto il preciso obiettivo di rallentare o bloccare i procedimenti giudiziari in cui sono imputati Berlusconi ed il suo stretto collaboratore ed ex ministro della Difesa Cesare Previti. Anche i recenti contrasti con i partners europei sul coordinamento della giustizia ed il cosiddetto mandato di cattura europeo, paiono originati dalle stesse motivazioni. Ancor più evidente è però l'abbandono del liberismo selvaggio del 1994 ed invece l'attenzione dedicata ai progetti delle cosiddette "grandi opere" (ad esempio il ponte sullo stretto di Messina) con cui Berlusconi si propone di rilanciare l'economia e che deve essere apparso molto credibile all'elettorato siciliano e a coloro che da sempre hanno svolto un ruolo importante nell'indirizzare tale elettorato, visto che nelle elezioni del 2001 la coalizione guidata da Berlusconi ha ottenuto un successo senza precedenti in Sicilia.

Il ritorno al governo di Berlusconi è stato contrassegnato anche da una serie di contrasti e di incomprensioni con gli altri membri dell'Unione Europea. Le normative introdotte dal governo Berlusconi poco prima del definitivo passaggio all'euro per il rientro dei capitali esportati illegalmente hanno creato malumore per i rischi che la malavita europea approfittasse dell'occasione per ripulire capitali di dubbia provenienza. Allo stesso modo i già ricordati contrasti sul mandato di cattura europeo, che il governo italiano ha tentato di limitare a pochi reati escludendo proprio quelli che rischiavano di creare seri imbarazzi al Presidente del Consiglio italiano, così come il ritiro dal programma per l'Airbus A 400 hanno contribuito ad isolare l'Italia a livello europeo. Infine, il recente blocco da parte italiana di alcune importanti decisioni in tema di armonizzazione fiscale per la cui approvazione si richiedeva come contropartita il mantenimento degli sgravi a favore degli autotrasportatori italiani e concessioni sulle multe inflitte ad alcuni produttori italiani per aver ecceduto le quote di produzione di latte negli anni scorsi, ha riproposto il problema del modo in cui il governo Berlusconi gestisce il rapporto con l'Europa. Da queste vicende emerge con chiarezza lo stretto legame che esiste tra problemi interni e politica europea dell'attuale governo italiano, così come il dilettantismo con cui queste questioni vengono gestite in un'arena difficile come quella delle negoziazioni a livello europeo. I contrasti per l'Airbus dipendono molto probabilmente dal fatto che l'industria aeronautica italiana è legata agli americani e non sembra entusiasta di entrare nell'orbita del consorzio europeo, mentre nel caso delle quote latte vi è un chiaro collegamento tra il sostegno elettorale che la Lega ottiene dai produttori in fermento ed il disperato tentativo di trovare il modo di sottrarli al pagamento delle multe. Resta però il problema della totale subordinazione delle grandi scelte europee a piccoli interessi nazionali da parte di un governo che si appresta ad assumere un ruolo cruciale nel coordinamento della politica europea.

Che la coalizione di governo e lo stesso Presidente del Consiglio mancassero di sufficiente esperienza e professionalità nel campo delle relazioni internazionali in generale ed europee in particolare, era evidente anche prima che i ripetuti contrasti e le ripetute *gaffes* a livello internazionale ponessero il problema. Questa deve essere stata la ragione per cui nella formazione originaria del secondo governo Berlusconi era stato inserito come Ministro degli Esteri una personalità di grande esperienza e di rilevanza internazionale com'era il Ministro Ruggiero che però si è dimesso una volta che è risultato chiaro come l'azione dei restanti membri del governo e del Presidente del Consiglio ne limitassero i margini di azione e soprattutto la credibilità.

2 – Le posizioni dei partiti d’opposizione

L’attuale opposizione è principalmente composta dai partiti che avevano sostenuto la coalizione di governo dell’Ulivo di Romano Prodi. L’Ulivo aveva fatto del “restare in Europa” l’obiettivo simbolo del proprio programma politico. Dietro a questo obiettivo stava un tentativo di modernizzare l’Italia che è però rimasto in gran parte incompiuto sia in tema di soluzioni ai problemi strutturali del paese che di reale rinnovamento e convergenza verso modelli europei. Questo relativo fallimento, solo parzialmente nascosto dall’eclatante ma temporaneo successo ottenuto con l’adesione all’Unione Monetaria, è in parte riconducibile ai contrasti ed alla fragilità della coalizione che sosteneva il governo Prodi, centrata sul Partito Democratico della Sinistra (PDS) erede diretto del potente Partito Comunista Italiano e composta da una serie di partiti minori di ispirazione laico-socialista, e dalla cosiddetta sinistra democristiana. In realtà il governo si sosteneva solo grazie all’appoggio esterno dei neocomunisti (Rifondazione comunista) e quando questi ritirarono il loro appoggio il governo cadde. In seguito ai contrasti sorti riguardo l’atteggiamento da adottare nei confronti del governo di centro-sinistra, una frazione di Rifondazione Comunista si costituì in un partito autonomo denominato Partito dei Comunisti Italiani (PdCI) proponendo un modello di neocomunismo più attento alla situazione politica interna e meno sbilanciato verso i movimenti e le tendenze della sinistra estrema.

Attualmente l’opposizione è costituita prevalentemente dai Democratici di Sinistra (DS), partito nato dalla fusione tra il vecchio PDS e alcuni partiti minori derivati dalla sinistra democristiana e dal disciolto Partito Socialista Italiano, e dalla Margherita, una federazione di partiti di derivazione non marxista che ha acquistato un certo peso nelle recenti elezioni grazie anche al fatto che il loro leader, Rutelli, era anche il candidato della coalizione di centrosinistra per la carica di Presidente del Consiglio. La Margherita, all’interno della quale è confluito anche il movimento dei Democratici che faceva capo a Romano Prodi durante la vittoriosa campagna elettorale del 1996 e sui cui si imperniava la coalizione dell’Ulivo, ha assunto una forte connotazione europeista facendo della “dimensione europea” vista come il livello di governo del futuro, uno dei cardini del suo programma politico. Nel programma della Margherita la riforma della struttura istituzionale italiana viene legata all’evoluzione della struttura dell’Unione puntando a valorizzare il ruolo delle amministrazioni locali attraverso il principio di sussidiarietà e quindi grazie all’interazione con il livello di governo europeo. Inoltre nel programma trovano ampio spazio tematiche quali la creazione di

un'Europa federale e la riforma dell'università, pure vista in funzione di una europeizzazione del sistema italiano attraverso la partecipazione a reti universitarie di carattere europeo.

L'immagine che la principale coalizione d'opposizione al governo Berlusconi (che ancora formalmente si identifica con l'Ulivo) da di sé rimane comunque quella degli ultimi governi di centrosinistra della precedente legislatura e cioè quella di una coalizione divisa e con un programma non ben definito che si richiama a grandi ideali ma che manca di concretezza. Inoltre uno dei principali elementi di divisione viene dal ruolo del principale partito della coalizione (DS). Gli alleati ne temono l'egemonia mentre settori del partito o elementi ed associazioni ad esso tradizionalmente vicini ne denunciano la crisi di ideali e di programma. In ogni caso l'Europa rappresenta uno di quei grandi ideali spesso adottati dai leaders dei partiti della coalizione come surrogato di un programma politico che non pare in via di definizione. Rimane l'ideale di fondo dell'aggancio all'Europa come strumento cruciale di modernizzazione del paese e di normalizzazione di un paese anormale.¹⁵

Ai margini di questa coalizione si collocano anche gli altri partiti e movimenti esterni all'Ulivo ma con esso convergenti quali la Lista Di Pietro¹⁶ e il Partito dei Comunisti Italiani. Queste due formazioni convergono con la principale coalizione d'opposizione nel denunciare i limiti e la pericolosità dell'azione del governo Berlusconi, in cui vedono la rappresentazione di interessi clientelari ai margini della legalità e potenziali minacce alla stabilità ed al progresso del paese. Pare dunque probabile una qualche forma di cooperazione tra queste forze e l'Ulivo nel condurre l'opposizione al governo in carica. Meno chiaro è il rapporto con Rifondazione Comunista che, pur osteggiando fieramente l'attuale coalizione di governo, non sembra in grado di trovare sufficienti punti di contatto con l'Ulivo tali da poter garantire un'alleanza elettorale o il varo di iniziative comuni.

¹⁵ "Un paese normale" era il titolo di un libro pubblicato dall'ex Presidente del Consiglio Massimo D'Alema in cui l'autore poneva l'obiettivo politico di fare dell'Italia un paese moderno liberandolo appunto dalle molte anomalie che lo caratterizzavano.

¹⁶ Antonio Di Pietro, magistrato di Milano e protagonista delle indagini di Tangentopoli dopo essersi dimesso dalla magistratura è entrato in politica ricoprendo per brevissimo tempo la carica di Ministro e fondando in seguito un movimento denominato Italia dei Valori.

Al momento non sembrano esserci grandi possibilità di un'alternanza dei partiti al governo entro tempi brevi. La coalizione d'opposizione si sta comunque preparando alle elezioni del 2006 cercando di ricompattarsi e di trovare un leader autorevole in grado di contrapporsi a Berlusconi. Si ritiene che questo leader possa essere ancora Romano Prodi e questa ipotesi è stata rafforzata dalle recenti voci che quest'ultimo non si ricandiderà alla Presidenza della Commissione Europea alla fine del suo mandato. In questo caso la connotazione filo-europeista della coalizione, già molto accentuata, verrebbe ulteriormente rafforzata. Tale filo-europeismo emerge dai programmi e dai documenti di gran parte dei partiti d'opposizione di area "ulivista", e recentemente ha permesso al Partito dei Comunisti Italiani di definire una posizione comune con il Movimento Federalista Europeo per un'azione volta a favorire la redazione di una Costituzione Europea da parte della Convenzione, costituzione da sottoporre a referendum popolare europeo. Questo permetterebbe di sottrarre l'approvazione della carta costituzionale alla Conferenza Inter-Governativa che, in mancanza di accordo, potrebbe affossare l'intero processo costituente. In ogni caso PdCI (assieme al Movimento federalista Europeo) e Margherita sembrano aver trovato un valore comune di riferimento nel cosiddetto "modello sociale europeo" e cioè in quel sistema di tutele dai grandi rischi della vita (malattie, infortuni, vecchiaia e disoccupazione) che caratterizza la legislazione sociale di gran parte dei paesi facenti parte dell'Unione Europea. L'idea di inserire il modello sociale europeo nel futuro trattato costituzionale e di estendere questo sistema di garanzie ai paesi di nuova ammissione sembra essere il tratto caratteristico che accomuna l'approccio all'Europa dell'Ulivo e dei partiti della sinistra italiana oltre che delle principali confederazioni sindacali.

In questi giorni l'opposizione sta anche cavalcando il tema dell'Europa e delle responsabilità del governo Berlusconi nelle recenti polemiche e spaccature generate a livello europeo dall'intervento anglo-americano in Iraq. Anche in questo caso l'ostilità al governo Berlusconi e alla sua politica e la spiccata vocazione pacifista della sinistra italiana e del mondo cattolico convergono nell'indurre l'opposizione a identificarsi con la posizione dell'Unione Europea ed in particolare con quella dell'asse franco-tedesco. Questo elemento di convergenza tra elettori di sinistra ed elettori cattolici potrebbe diventare la chiave della politica elettorale del centro-sinistra che tende ad identificare pacifismo ed europeismo e sicuramente indurrà il governo Berlusconi a posizioni più caute soprattutto nei confronti del movimento pacifista e dell'Unione Europea.

3 – Partiti minori, movimenti e gruppi di pressione

L'opposizione al governo Berlusconi non si limita alla coalizione del centro-sinistra ma coinvolge anche partiti minori come l'estrema sinistra rappresentata da Rifondazione Comunista e l'estrema destra della Fiamma Tricolore che hanno posizioni diverse nei confronti dell'Europa e del rapporto da stabilire tra politica interna e politica europea. Il Movimento Fiamma Tricolore si dichiara in favore del rafforzamento del "ruolo geopolitico dell'Europa e dell'Italia" e de "l'indipendenza geostrategica europea" nel senso di un coordinamento europeo di tipo politico e militare atto a "salvaguardare gli interessi vitali (energetici, economici, militari e della sicurezza" e ad affrancarsi dalla dipendenza nei confronti della NATO. A questa particolare interpretazione della politica europea viene però contrapposto un netto rifiuto dell'integrazione economica e finanziaria e della dislocazione delle industrie fuori del territorio nazionale. In questo senso l'Europa per il Movimento Fiamma Tricolore sembra dover essere più che altro un'alleanza militare ma non uno Stato o un'entità sovranazionale. Rifondazione Comunista sembra avere invece una posizione critica ma costruttiva nei confronti dell'Europa unita che viene vista come un potenziale strumento per sostenere gli ideali di equità sociale cari al partito.

Un caso a parte è quello della cosiddetta lista Pannella-Bonino (in pratica il vecchio Partito Radicale) che fa capo allo storico leader radicale Marco Pannella e all'ex Commissario Europeo Emma Bonino. Questa lista, che ha beneficiato in termini elettorali della popolarità conquistata da Bonino durante il suo mandato a Bruxelles, ha inserito nel suo programma elettorale una serie di proposte in tema di politica europea che puntano ad un'Europa federalista e rafforzata nelle sue istituzioni. La Lista Bonino-Pannella propone infatti una revisione dell'architettura istituzionale dell'Unione Europea che comporti l'elezione diretta del Presidente della Commissione, la netta separazione tra potere esecutivo della Commissione e potere legislativo del Parlamento Europeo, una chiara ripartizione delle competenze tra stati nazionali e istituzioni europee e la trasformazione del Consiglio in Senato Federale.

Oltre ai partiti nel panorama politico italiano ci sono anche movimenti quali il movimento pacifista ed il cosiddetto movimento dei girotondi, ambedue critici o apertamente ostili al governo Berlusconi ed alla sue scelte, in particolare a quelle di politica estera ed europea. Il movimento dei Girotondi per la Democrazia è un movimento sorto recentemente anche

grazie agli sforzi del regista Nanni Moretti e di alcuni professori universitari. Il movimento è dichiaratamente anti-berlusconiano e si è distinto nell'organizzare pacifiche manifestazioni sotto forma di girotondi a difesa di quelle istituzioni che sono state più frequentemente oggetto degli attacchi del Presidente del Consiglio Berlusconi quali appunto i tribunali o la televisione di Stato. Esso rappresenta però un elemento di frizione all'interno della stessa coalizione del centro-sinistra per la posizione fortemente critica nei confronti della dirigenza DS e la convergenza che sembra delinarsi con l'opposizione interna ai DS (il cosiddetto "correntone").

Più difficile da interpretare è la posizione dei vari gruppi d'interesse o di pressione che possiamo individuare nel mondo economico e nell'amministrazione pubblica. Pare comunque evidente che sia le associazioni imprenditoriali che le rappresentanze sindacali esprimono un atteggiamento positivo nei confronti dell'Unione Europea. I sindacati vedono nell'Europa un'entità che può offrire loro opportunità e soluzioni non attuabili a livello nazionale sia per favorire la crescita dell'economia, sia per la difesa ed il consolidamento delle conquiste sociali dei lavoratori e del sistema di *welfare*. Le associazioni imprenditoriali guardano invece all'Europa come elemento di coordinamento e di razionalizzazione delle politiche economiche nazionali. Recentemente la Confindustria, associazione di rappresentanza degli industriali italiani, ha dedicato molta attenzione al problema delle infrastrutture nel settore dei trasporti ed alle ripercussioni che l'arretratezza e le strozzature del sistema di trasporto italiano, in particolare il sistema ferroviario, potrebbe avere nel rapporto con i nuovi mercati dell'Europa orientale e non sembra casuale che questo tema ricorra con insistenza nel programma della presidenza italiana per il secondo semestre 2003.

III - Le determinanti interne della politica europea dell'Italia

Come è emerso dalla rapida ricostruzione storica dei rapporti tra Italia ed istituzioni europee condotta nella prima parte di questo saggio, la situazione interna italiana e le considerazioni di politica interna hanno sempre influenzato pesantemente l'azione italiana in Europa ed il modo in cui i rappresentanti italiani si sono mossi (o hanno evitato di muoversi). Sembra quindi plausibile supporre che i maggiori temi che attrarranno l'attenzione della Presidenza italiana nel secondo semestre 2003 saranno quelli maggiormente legati alle questioni interne e agli interessi nazionali italiani. Tra questi spiccano il consolidamento dei rapporti tra paesi membri dell'Unione Europea dopo le recenti tensioni legate al conflitto in Iraq e gli sviluppi del processo di riforma istituzionale dell'Unione legata al processo di allargamento e alla preparazione di una Costituzione europea. A questi temi si aggiungerà probabilmente la questione del mancato rispetto da parte di alcuni stati membri dei parametri del patto di stabilità e del rischio (o dell'opportunità) che altri paesi possano non rispettare tali vincoli nel prossimo futuro. Tutti e tre questi temi si intrecciano con questioni di politica italiana e possono avere un notevole peso nel determinare gli spazi di manovra dell'attuale governo in politica interna. Ci sono poi alcuni altri temi apparentemente minori, ma di grande importanza per il futuro dell'economia italiana in cui sicuramente l'azione della presidenza italiana non mancherà di dinamismo.

1 – Il governo ed i vincoli derivanti dalle regole dell'Unione

La questione dei limiti imposti dal patto di stabilità alla politica economica del governo italiano sono resi particolarmente stringenti dalla concomitante politica di alleggerimento del carico fiscale e dalle difficoltà nel contenimento delle spese che il governo Berlusconi ha incontrato subito dopo il suo insediamento.

Le misure prese dal governo per far fronte ai problemi di bilancio e rispettare i criteri del patto di stabilità sono state da più parti definite come misure non strutturali e atte a risolvere solo temporaneamente il problema. Infatti, essendo basate su operazioni *una tantum* quali i condoni per le pendenze fiscali, tali soluzioni potranno al massimo permettere al governo di

centrare gli obiettivi del patto di stabilità per il prossimo anno ma non certo costituire la base per un adeguato piano di stabilità pluriennale. D'altra parte il sostegno elettorale acquisito dall'attuale coalizione di governo deve molto alle promesse ed alle aspettative di alleggerimento fiscale e di ripresa degli investimenti pubblici come volano dell'economia. In alcuni casi tali investimenti sono indispensabili per garantire la funzionalità di strutture ed infrastrutture di cruciale importanza per il paese e la cui manutenzione o l'aggiornamento è stato troppo a lungo procrastinato per far fronte alle necessità di bilancio dei precedenti governi. In altri casi la spesa pubblica serve a riattivare meccanismi di supporto elettorale caduti in disuso con l'avanzare delle inchieste del periodo di Tangentopoli e durante i periodi di crisi e di contenimento del bilancio che si sono succeduti tra la metà degli anni Novanta e l'adozione dell'euro.

Questo modello di rapporti con l'elettorato riecheggia molto il modello democristiano e si abbina ad una politica di ammorbidimento della pressione fiscale tramite condoni e facilitazioni varie che paiono incoraggiare l'evasione e l'elusione proprio come avveniva durante la prima repubblica. La crescita di Forza Italia in termini di sostegno elettorale ed anche a scapito dei suoi stessi alleati sembra testimoniare come ad una parte dell'elettorato italiano sia gradita la riproposizione del modello democristiano e questo potrebbe permettere al partito di Berlusconi di riuscire dove aveva invece fallito precedentemente e cioè nel proporsi come erede diretto della Democrazia Cristiana riproducendone i modi di governo e riconquistandone il sostegno elettorale.

A differenza del 1994, il bilancio dello Stato permetterebbe adesso di attuare una politica di spesa più sostenuta (almeno per brevi periodi) attraverso l'indebitamento e mantenendo basso il livello di pressione fiscale. Il maggiore ostacolo viene proprio dall'Europa e dal patto di stabilità che limita drasticamente i margini di manovra del governo e quindi mette a rischio l'attuazione del progetto di restaurazione democristiana su cui si basa il vero patto stretto tra Berlusconi ed i suoi elettori. Solo un allentamento del patto di stabilità e sviluppo o l'accettazione di ampie deroghe a tale patto a favore dell'Italia può permettere di combinare la politica di ammorbidimento fiscale e le grandi opere (e quindi i grandi appalti per distribuire soldi e lavoro alla propria base elettorale). Non sembra dunque casuale che il Ministro dell'Economia Tremonti abbia proposto verso la fine del 2002 di reinterpretare il patto di stabilità escludendo dal calcolo per la determinazione dei deficit di bilancio le spese destinate alle infrastrutture, alla difesa, alle riforme strutturali ed agli aiuti ai paesi esteri.

Questo tipo di reinterpretazione, totalmente in contrasto con lo spirito del patto di stabilità, avrebbe permesso di attuare la politiche delle grandi opere promessa dal governo Berlusconi senza contravvenire agli accordi sottoscritti a livello europeo.

2 – Problemi interni e Atlantismo

Al momento l'aspetto più problematico del futuro semestre di presidenza italiano, come d'altronde dell'attuale semestre greco, sembra essere il profondo contrasto sorto nell'ambito dell'Unione Europea tra paesi favorevoli all'intervento anglo-americano in Iraq ed i paesi che a tale intervento si sono opposti. Ovviamente il maggior punto di attrito sono i rapporti franco-britannici essendo questi ultimi impegnati al fianco degli americani in Iraq in aperto contrasto con la posizione franco-tedesca e isolati nell'ambito dell'Unione Europea, nonostante che alcuni altri paesi membri (tra cui spiccano Spagna e Italia) e vari paesi di prossima ammissione si siano detti favorevoli all'intervento americano e ne abbiano in vari modi sostenuto lo sforzo.

L'Italia ed il Presidente del Consiglio Berlusconi hanno finora svolto un ruolo di una certa importanza nell'ambito della crisi dell'Unione Europea alimentandola con delle prese di posizione molto nette a favore degli anglo-americani e con un impegno militare diretto anche se non così appariscente come quello inglese. Infatti il governo italiano ha inviato un contingente dei suoi migliori soldati in Afghanistan permettendo di liberare altrettanti soldati americani da inviare nel Golfo. Questo contingente opera sotto il comando americano in una zona che può essere considerata a tutti gli effetti zona di guerra e quindi costituisce un supporto in termini militari all'intera operazione di riassetto politico e militare dell'Asia Centro-Occidentale avviato dall'amministrazione Bush con l'invasione dell'Afganistan. Inoltre, qualora le operazioni in Medio Oriente dovessero estendersi ad altri paesi o rivelarsi più lunghe e difficili del previsto, non è escluso che il contingente italiano in Afghanistan venga ulteriormente rafforzato liberando altre truppe inglesi ed americane da spedire sul fronte irakeno. Infatti, mentre la costituzione italiana rappresenta un ostacolo quasi insormontabile ad un intervento diretto nel Golfo soprattutto in mancanza dell'avallo dell'ONU, l'operazione in Afghanistan può essere presentata come un'operazione a fini umanitari e, qualora inglesi ed americani chiedessero di essere sostituiti, l'invio di truppe italiane potrebbe essere giustificato come essenziale al mantenimento della pace e per la

sicurezza del contingente già presente sul territorio. L'esercito ed il governo italiano stanno quindi sostenendo attivamente l'intervento in Medio Oriente attraverso una politica di sostituzione dei reparti operativi anglo-americani su teatri meno problematici del fronte di guerra. Infine il Parlamento italiano subito dopo la caduta di Baghdad ha approvato l'invio in Iraq di un contingente di circa 3000 uomini per mantenere l'ordine pubblico e consentire l'invio di soccorsi che altrimenti gli anglo-americani avrebbero avuto problemi a scortare per mancanza di uomini. Questo contingente opererà sotto il comando anglo-americano e non è chiaro che cosa succederà in caso di attacchi o di una situazione di guerriglia che coinvolga anche le zone in cui saranno dislocate le truppe italiane.

Ovviamente questa operazione ha i suoi costi economici e politici. Infatti un eventuale attacco alle truppe italiane o un pesante rafforzamento del contingente avrebbero importanti ripercussioni in patria dove già l'invio del primo contingente in Afghanistan ha causato aspre polemiche e il voto contrario in parlamento di una parte dell'opposizione. Sarebbe quindi interesse primario del governo italiano ammorbidire l'opposizione degli altri paesi europei nei confronti dell'iniziativa anglo-americana e coinvolgerli nella politica di sostegno indiretto e di sostituzione su altri fronti. In diverse recenti interviste il Presidente del Consiglio si è soffermato più volte sulla necessità di rafforzare la cooperazione militare a livello europeo ed ha criticato la posizione della Francia che minacciando il veto avrebbe a suo dire impedito l'approvazione della risoluzione dell'ONU che avrebbe autorizzato l'intervento in Iraq. In quel caso l'Italia avrebbe avuto l'appiglio costituzionale, anche grazie alla precedente partecipazione alla prima guerra del Golfo, per schierare direttamente truppe e mezzi al fianco del contingente anglo-americano.

3 – Il nascente federalismo italiano e la Costituzione Europea

Un punto di snodo cruciale nel futuro del governo italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni europee è quello della riforma istituzionale dell'Unione Europea e dell'adozione di una costituzione europea che ridefinisca i poteri dell'Unione ma anche degli stati nazionali e, indirettamente, delle entità subnazionali. Il nesso specifico che esiste tra questo processo e le dinamiche interne della politica italiana sta nel fatto che una ridefinizione dei poteri dei vari livelli di governo che restituisse competenze e capacità di spesa agli stati nazionali o le delegasse alle regioni potrebbe risolvere contemporaneamente sia i problemi

interni della coalizione di governo favorendo la *devolution* voluta dalla Lega, sia i problemi specifici di sostegno elettorale dell'intera coalizione e di Forza Italia in particolare. Infatti se il governo riacquistasse margini di iniziativa in certi settori di politica economica o recuperasse risorse prima intermedie dalle istituzioni comunitarie, avrebbe la possibilità di far fronte a quell'allargamento della spesa statale con cui ha richiamato l'attenzione ed i voti di un'ampia fascia del suo elettorato, senza dover necessariamente aggirare i vincoli del patto di stabilità. Inoltre sarebbe possibile allargare le competenze e l'autonomia delle Regioni venendo incontro alle aspirazioni della Lega.

Questo fatto potrebbe essere uno degli elementi che ha orientato la posizione del delegato italiano alla Convenzione europea Gianfranco Fini, verso una opposizione abbastanza vistosa alla creazione di un'Europa federale come emerge dagli emendamenti proposti a vari articoli della prima bozza di trattato costituzionale proposto dalla Convenzione europea. Fini, vicepresidente del consiglio dei ministri, capo di Alleanza Nazionale e principale alleato di Berlusconi e del suo partito, ha infatti presentato una serie di emendamenti che possono essere considerati una chiara espressione della linea del governo italiano nei confronti del futuro processo di integrazione politica europea. Questi emendamenti mirano a salvaguardare la sovranità degli stati nazionali sia evitando l'uso della parola "federale", sia limitando i casi ed i modi in cui le istituzioni europee possono imporre le loro decisioni agli stati nazionali. Questo tipo di atteggiamento scaturisce dalla tendenza fondamentalmente antieuropeista della coalizione di governo dove la Lega vede ormai nell'Europa un ostacolo alle ambizioni indipendentistiche del Nord del paese, Alleanza Nazionale si rifà alle sue tradizioni nazionalistiche e Forza Italia cerca di ampliare i suoi margini di manovra per far fronte alle promesse elettorali e conquistare nuovi consensi. Significativo anche l'emendamento di Fini all'articolo 11 dove propone di restringere il diritto alla libera circolazione in Europa sostituendo la dizione "dei cittadini dell'unione" alla versione originaria che parlava di libera circolazione "delle persone". In questo modo si porrebbero infatti le basi costituzionali per limitare il diritto di movimento all'interno dell'Unione da parte di cittadini di altri paesi, in particolare di immigrati e rifugiati, nei confronti dei quali la cosiddetta legge Bossi-Fini ha già introdotto in Italia severe restrizioni. Inoltre in un emendamento all'articolo 10 Fini, in linea con le ripetute affermazioni di Berlusconi dopo lo scoppio della guerra in Iraq, rafforza una preposizione che parlava di "definizione progressiva di una politica comune di difesa" dando chiaramente l'idea di voler favorire ed accelerare gli sforzi di integrazione in questo settore. Infine il rappresentante italiano si

schiera dalla parte di coloro che chiedono l'inserimento nella carta costituzionale europea di un chiaro riferimento alle radici cristiane dei valori a cui si ispira l'Unione Europea, coerentemente con gli evidenti principi nazionalistici che ne hanno ispirato gli altri emendamenti ma in modo contraddittorio con l'acceso filo-atlantismo e l'enfasi posta sulla questione della difesa comune, visto che la posizione cristianocentrica insita nell'emendamento rappresenterebbe un ostacolo all'ammissione della Turchia nell'Unione Europea. L'eco dei recenti avvenimenti e delle mire del governo italiano per una politica estera europea più aggressiva riemerge nell'emendamento presentato dallo stesso Fini all'articolo 3 in cui viene cassato l'intero punto che pone tra gli obiettivi dell'Unione "di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli" sostituito da un passaggio in cui si pone "la rigorosa osservanza del diritto internazionale come base per la pace tra gli Stati ed i popoli". Anche in questo caso la proposta sembra coerente con le pressioni del governo italiano per un ruolo internazionale più attivo anche in termini militari dell'Europa a fianco degli USA, ma collide con il principio di salvaguardare e rispettare le istituzioni e gli ordinamenti degli stati nazionali propugnato in altri emendamenti in quanto la stessa costituzione italiana stabilisce che "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo".¹⁷ In questo senso l'emendamento Fini sarebbe meno omogeneo con la Costituzione italiana di quanto non lo fosse il testo emendato. Si potrebbe dunque ipotizzare che da parte del governo italiano le spinte per la realizzazione di una politica comune di difesa mirino a creare le condizioni per aggirare i limiti imposti dalla Costituzione italiana e permettere un maggiore coinvolgimento anche militare dell'Italia a livello internazionale.

Il forte divario tra le posizioni del governo espresse da Fini e quelle di altri delegati quali Spini e Paciotti che possiamo assumere come le più vicine a quelle dell'opposizione in Italia non deve sorprendere. Negli emendamenti proposti da Spini e Paciotti, assieme o singolarmente, si tende infatti ad aumentare i poteri dell'Unione ponendola in una posizione di maggiore forza nei confronti degli stati nazionali ed allargando i settori in cui l'Unione

¹⁷ Articolo 11 della Costituzione della Repubblica Italiana.

dovrebbe avere competenze esclusive (politica estera e sicurezza comune nell'emendamento proposto all'articolo 11) o comunque in cui dovrebbe avere un ruolo (protezione sociale e qualità del lavoro, lotta alla povertà e all'esclusione sociale). Inoltre si propone esplicitamente l'adozione per l'Unione del modello federale. Nel campo delle politiche di immigrazione e del diritto d'asilo gli emendamenti Paciotti-Spini introducono la possibilità di riconoscere la cittadinanza europea anche ai cittadini di paesi non facenti parte dell'Unione o ad apolidi "che risiedano legalmente da più di cinque anni sul territorio dell'Unione e ne condividano i valori". Totalmente opposta nei confronti dell'emendamento Fini è poi la posizione sul ruolo dell'Unione nel mantenimento della pace. Paciotti e Spini ripropongono infatti quasi integralmente i primi passi dell'articolo 11 della Costituzione italiana nell'emendamento all'articolo 3 della bozza della Convenzione in cui propongono di aggiungere il passaggio "L'Unione ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" proponendo anche un chiaro riferimento al rispetto della Carta delle Nazioni Unite. Le differenti visioni dell'Europa che caratterizzano le opposte coalizioni in Italia trovano quindi una loro chiara manifestazione in seno alla Convenzione.

4 – Il problema del declino economico e sociale italiano e le conseguenze per l'attitudine europeistica dell'Italia

Recentemente si è molto dibattuto del problema del declino industriale e, più in generale, sociale ed economico dell'Italia. I segni di declino sono molto evidenti in vari settori ed il raffronto con gli altri paesi membri sembra dare ulteriore rilievo alla crisi che l'Italia sta vivendo. L'evento più eclatante è stata sicuramente la recente e gravissima crisi della più importante azienda automobilistica italiana, la FIAT, che ha dovuto sospendere la produzione in alcuni stabilimenti e lasciare temporaneamente senza lavoro un gran numero di operai collocati in cassa integrazione guadagni. La gravità della crisi della FIAT consiste non solo nel rischio di tracollo dell'impresa simbolo del capitalismo industriale italiano ma anche nelle ripercussioni che tale crisi ha nel cosiddetto indotto e cioè in tutte quelle industrie minori che lavorano prevalentemente o esclusivamente per fornire pezzi o servizi alla FIAT e che quindi sono state trascinate automaticamente nella crisi della grande casa automobilistica. Anche per coloro che non sono stati toccati dalla crisi della FIAT, i problemi della grande industria torinese hanno però evocato l'immagine di un sistema

industriale italiano e, più in generale, di un capitalismo di basso profilo ed inadeguato a sostenere la concorrenza di capitalismi più avanzati e meglio strutturati. Antiche e mai sopite accuse da sempre rivolte alla classe imprenditoriale italiana, quali quella di sopravvivere solo grazie al supporto dello Stato, di essere restia all'ammodernamento e ad investire nella ricerca o infine di avere come unica strategia industriale la compressione salariale, hanno ripreso forza anche alla luce delle esperienze degli anni passati. Infatti la crisi della FIAT è stata solo l'ultima di una serie di ristrutturazioni e ridimensionamenti industriali che hanno privato l'Italia delle imprese di maggiori dimensioni in grado di primeggiare nei rispettivi settori. A partire dagli anni Settanta le grandi industrie della siderurgia, l'industria cantieristica, quella chimica, l'elettronica, ed infine la meccanica sono progressivamente entrate in crisi e si sono dimostrate incapaci di sostenere la concorrenza a livello internazionale e di competere sul mercato estero o anche solo su quello interno quando questo si è aperto alla concorrenza estera. C'è quindi una netta percezione del declino industriale italiano che appare ricollegabile al contemporaneo declino sociale testimoniato dai rapporti illeciti tra imprese e politica emersi durante le inchieste di Tangentopoli, e dal declino nel settore dell'istruzione universitaria e soprattutto della ricerca scientifica. I recenti governi hanno preso dei provvedimenti per tentare di frenare la cosiddetta "fuga dei cervelli" e cioè di quei ricercatori che emigrano in altri paesi europei o negli USA per poter mettere a frutto capacità che in Italia non possono esprimere, sia per la mancanza di infrastrutture di ricerca ma anche e soprattutto per la scarsità di investimenti nel settore della ricerca e per la gestione clientelare e del tutto avulsa da valutazioni sulla capacità scientifica nell'assegnazione delle posizioni nelle università.

Declino industriale e declino della ricerca e delle strutture universitarie rappresentano dunque un aspetto importante nell'attuale società italiana e costituiscono elementi che inducono a vedere nell'Europa un elemento di riforma e moralizzazione che ormai molti disperano di trovare all'interno del paese. Come giustamente sottolinea Diamanti, gli italiani guardano all'Europa e l'appoggiano non tanto per un radicato europeismo ma per sfiducia nei confronti dello Stato e del sistema politico italiano.¹⁸ È anche vero però che ognuno sostiene la "sua Europa" e cioè l'Europa che vorrebbe o che crede di vedere e non l'Europa com'è realmente. Questo vale per gli individui come per i partiti. In Italia nessun partito si dichiara anti-europeista ma tutti sono in favore di un'Europa che privilegi e sostenga

¹⁸ V. Ilvo Diamanti, *Gli italiani di fronte all'Unione Europea: il governo cambia, la fiducia resta*, Paris, Notre Europe, 2002, p.5. (<http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Diamanti-it.pdf>).

determinati valori e determinate politiche che sono poi quelle propugnate dal partito in questione. Allo stesso modo anche le associazioni di categoria ed i sindacati sono favorevoli all'Europa, a patto che sia l'Europa che vogliono loro e non quella auspicata dai loro avversari.

IV - LA FUTURA PRESIDENZA ITALIANA

Alla fine del 2002 Grecia ed Italia hanno presentato un programma congiunto per le rispettive presidenze nel primo e secondo semestre 2003 in cui sono definiti i principali obiettivi e gli eventi di maggiore importanza che avranno luogo durante l'anno. Ovviamente nel momento in cui questo programma è stato elaborato non era possibile prevedere gli sviluppi internazionali della crisi irakena e le ripercussioni che avrebbe avuto sulla coesione politica dell'Unione Europea. Probabilmente questo programma sarà integrato pesantemente nel campo delle azioni di coordinamento politico tra i paesi membri ed alcuni dei temi principali passeranno in secondo piano per lasciar spazio a più incombenti necessità.¹⁹

In ogni caso il programma greco-italiano resta il principale documento politico da analizzare per comprendere le direttrici essenziali dell'azione italiana nel semestre di presidenza o perlomeno per comprendere come tale azione era stata pianificata e quali erano considerate le questioni prioritarie prima che i recenti sviluppi internazionali introducessero altre variabili.

1 – Il programma Greco-Italiano e gli eventi cruciali del periodo di presidenza italiana

Il programma delle due presidenze pone l'accento su alcune tematiche di grande respiro quali l'allargamento e la riforma dell'Unione Europea e nel contempo indica vari altri campi verso cui indirizzare l'azione di coordinamento richiesta alla presidenza di turno. Nel programma non si fa una netta distinzione tra le attività delle due presidenze nel senso che in genere non si assegnano direttamente dei compiti precisi ad una presidenza o all'altra. Tale suddivisione viene però delineata dai tempi di realizzazione dei vari obiettivi e dei principali eventi da organizzare i quali, a seconda del semestre di presidenza in cui cadono, finiscono per divenire responsabilità della presidenza greca o di quella italiana.

¹⁹ Il ministro degli Esteri italiano Frattini in un'intervista televisiva del 23 marzo ha esplicitamente affermato che nel semestre di presidenza italiana la risoluzione dei contrasti all'interno dell'Unione ed il consolidamento dei rapporti con gli americani saranno un tema di primaria importanza per l'Italia.

Il principale tema che emerge dal programma è quello dell'allargamento dell'Unione Europea e della riforma della sua struttura. Le due presidenze si proponevano di preparare entro aprile 2003 il trattato di adesione per i futuri stati membri che è stato effettivamente firmato nei tempi previsti, di portare avanti le trattative per l'adesione di Bulgaria e Romania, di rafforzare la cooperazione con i paesi della regione dei Balcani occidentali e con la Turchia. Alla presidenza italiana toccherà poi di organizzare la Conferenza Intergovernativa che dovrà prendere in considerazione il progetto di trattato costituzionale che sarà preparato dalla Convenzione Europea.

Altro tema importante sarà quello del coordinamento delle politiche economiche e dell'occupazione. Le due presidenze si propongono di ridefinire la strategia per l'occupazione e le regole per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. In particolare per il secondo semestre si pensa di selezionare un argomento specifico per un'analisi approfondita e si propone di concentrarsi sullo studio dei sistemi pensionistici ed dei requisiti in materia di età minima pensionabile. Si tratta di un tema particolarmente importante per l'Italia in cui la riforma del mercato del lavoro e del sistema pensionistico ha costituito e costituisce tuttora terreno di aspro scontro politico. La collocazione ed il risalto di questo tema nel semestre di presidenza italiano non sembra dunque casuale visto che all'attuale governo la ridefinizione a livello europeo dei criteri a cui ispirare il sistema pensionistico potrebbe fornire la chiave per attuare una storica riforma interna mai riuscita prima per la fortissima opposizione popolare ed i veti incrociati di svariate categorie sociali e dei loro rappresentanti. Sembra quindi plausibile un tentativo di riproporre durante il semestre italiano la strategia del vincolo esterno per operare una riforma del sistema pensionistico italiano che il governo da solo non avrebbe la forza di imporre.

Sempre in tema di coordinamento delle politiche economiche, il programma greco-italiano si sofferma anche sulla semplificazione dell'ambiente normativo per l'attività delle imprese, la preparazione di un libro verde sulla cultura imprenditoriale e della Carta europea delle piccole imprese. Entro la fine dell'anno dovrà anche essere istituito il programma Erasmus-World, un programma di sostegno alla preparazione post-universitaria tramite la creazione di corsi di Master Europeo e di supporto finanziario per attrarre studenti di paesi terzi (esterni all'Unione Europea) nelle strutture universitarie dei paesi membri. Inoltre nel programma si accenna anche al dibattito sulla progettata direttiva "Televisione senza frontiere" ed al rafforzamento delle iniziative volte a migliorare la qualità dei contenuti dei media interattivi,

iniziativa che sarà promossa dalla Presidenza italiana e che probabilmente riproporrà a livello europeo il tema più volte affrontato in Italia del cosiddetto “conflitto d’interesse” del Presidente Berlusconi che, oltre ad essere a capo del governo, è anche il maggior imprenditore del settore dei media italiano ed uno dei più importanti a livello europeo.

Il programma affronta anche il tema del trasporto sostenibile e della creazione di efficienti infrastrutture di collegamento dell’Unione con l’area del Mediterraneo, i paesi candidati ed i Balcani. La questione dei trasporti, di indubbia rilevanza per l’economia di tutta l’Unione, ha per l’Italia un’importanza cruciale. La posizione relativamente decentrata della penisola italiana comporta il rischio di restare esclusi dai grandi traffici che si stanno sviluppando o si svilupperanno nelle aree di prossima adesione all’Unione. Infatti la debolezza delle infrastrutture italiane ed i contrasti con Svizzera e Austria per la regolamentazione del trasporto su gomma proveniente dall’Italia, rischiano di limitare di molto l’accesso ai nuovi mercati apertisi ad est sia per gli alti costi a cui dovrebbero far fronte gli italiani, sia per i limiti di traffico che verrebbero imposti in mancanza di una regolamentazione a livello europeo. Il problema dei trasporti verso est, è un problema di portata storica per l’economia italiana che ha dovuto fronteggiarlo già dall’immediato primo dopoguerra e che aveva perso d’importanza con la relativa chiusura dei mercati dell’Europa Centro-Orientale seguita all’espansione sovietica. L’adesione all’Unione Europea dei paesi ex-comunisti ripropone il problema dei trasporti internazionali nei termini già presentatisi in passato. Oggi quello che attrae l’interesse delle industrie dell’Europa occidentale non sono solo i possibili nuovi mercati ma soprattutto la possibilità di dislocare in quei paesi parte dei processi produttivi ed in particolare quelli a più alto utilizzo di manodopera non qualificata disponibile in quantità e a basso prezzo in gran parte dell’Europa dell’est. Sorge quindi la necessità di poter inviare ad est a costi contenuti prodotti semilavorati da rifinire o da far tornare in Italia per subire lavorazioni più complesse. Solo un sistema di trasporti efficiente può permettere di mantenere bassi i costi di trasporto e quindi alta la competitività del prodotto italiano sul mercato europeo. Inoltre c’è il rischio che si formi una direttrice continentale franco-tedesca delle linee di trasporto verso l’Europa dell’est ed i Balcani che marginalizzerebbe le esportazioni italiane in quella direzione e che favorirebbe i porti del sud della Francia e della Spagna come punti di riferimento del commercio tra paesi mediterranei ed Europa balcanico-danubiana.

Altrettanto importante per il futuro economico dell'Europa è la questione degli scambi energetici con la Russia a cui viene dato molto rilievo nella parte di illustrazione dettagliata del programma. Anche in questo campo la creazione delle progettate reti transeuropee dell'energia e l'aggancio a queste reti delle strutture italiane possono avere ripercussioni epocali nel risolvere i problemi tradizionali dell'economia italiana anche se in questo caso sembra meno evidente l'esistenza di un forte elemento di concorrenzialità tra paesi membri e più accentuata la comunanza d'interessi nello sviluppo di una efficace rete di distribuzione dell'energia nell'Unione.

Un terzo tema di grande importanza nel programma delle due presidenze è quello del cosiddetto "spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia". Sotto questa voce si distinguono due tematiche molto più specifiche e cioè il coordinamento della lotta alla criminalità ed al terrorismo da una parte, le politiche di asilo ed immigrazione dall'altra. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001 e con l'attuale situazione nel Golfo l'importanza di una politica della sicurezza efficace e coordinata è del tutto evidente e rappresenta un'aspirazione ed un interesse comune a tutti i paesi dell'Unione. Nel caso della politica d'immigrazione l'interesse specifico dell'Italia è ulteriormente rafforzato da due importanti fattori interni. In primo luogo, l'Italia per la sua struttura geografica e l'ampiezza delle coste da controllare è particolarmente esposta all'afflusso di immigrati clandestini e profughi provenienti anche da regioni molto distanti dell'Africa e dell'Asia. La necessità di una politica europea dell'immigrazione è per questo particolarmente sentita in Italia. Tale politica dovrebbe favorire il contrasto dell'immigrazione clandestina ed un'azione diplomatica coordinata nei confronti dei paesi di provenienza e, più specificamente dei paesi della costa africana del Mediterraneo per indurli a bloccare le partenze illegali o riaccogliere gli immigrati clandestini espulsi dall'Unione. In secondo luogo, il programma politico della Lega Nord e cioè di uno dei partiti principali della coalizione di governo è storicamente centrato sul contrasto dell'immigrazione clandestina come strumento cruciale per garantire la sicurezza interna. Questo è sicuramente il campo in cui maggiore è la sintonia tra la Lega e l'altro grande partito alleato di Berlusconi, Alleanza Nazionale, che si propone come partito dell'ordine pubblico tant'è vero che la nuova legge sull'immigrazione introdotta dall'attuale governo porta il nome dei leaders dei due partiti, Bossi e Fini. Ci sono quindi interessi convergenti nella coalizione di governo che inducono l'Italia a puntare all'europeizzazione delle politiche di asilo e di immigrazione ma soprattutto alle politiche di contrasto dell'immigrazione illegale.

L'ultimo grande tema affrontato nel programma greco-italiano, è quello probabilmente destinato ad assumere la maggiore rilevanza in conseguenza dei recenti avvenimenti internazionali. Si tratta infatti delle relazioni esterne dell'Unione Europea. In questo caso le direttrici principali sono il consolidamento e rafforzamento delle relazioni con i Balcani e la Russia da una parte e con la regione del Mediterraneo dall'altra, e lo sviluppo di una politica di sicurezza e difesa volta a fornire all'Europa una propria capacità militare autonoma ma integrata nella struttura della NATO. Il Presidente Berlusconi nei giorni che hanno preceduto e seguito l'attacco all'Iraq è tornato spesso su due temi che evidentemente gli stanno molto a cuore e cioè la creazione di una forza militare europea concepita prevalentemente come sostegno della politica militare americana e la desiderabilità dell'ampliamento dell'Unione Europea alla Russia che oltretutto permetterebbe di includere il potenziale militare russo nella costituenda forza militare europea. Ci sono quindi indizi significativi che i temi inerenti quest'ultimo punto del programma greco-italiano e cioè la politica militare europea e il rapporto con la Russia assumeranno durante la presidenza italiana un ruolo prioritario e strettamente connesso a quello che in condizioni normali avrebbe dovuto essere l'evento più importante del semestre di presidenza italiana e cioè la discussione del progetto di trattato costituzionale durante la conferenza intergovernativa.

2 – Gli obiettivi della presidenza italiana

L'analisi del documento programmatico presentato da Grecia e Italia per l'anno 2003 non è certo sufficiente per comprendere quali saranno i principali obiettivi della presidenza italiana e questo per due ragioni. La prima è che al di là delle dichiarazioni di principio è ben probabile che l'attenzione della presidenza italiana si focalizzi sui temi di maggior interesse per l'Italia stessa dato che il semestre di presidenza può aiutare ad indirizzare le scelte dell'Unione verso quelle soluzioni che sono più gradite al governo italiano. La seconda ragione è che l'evoluzione della situazione internazionale ha reso del tutto obsoleto il contesto in cui il programma greco-italiano è stato concepito. Questo probabilmente influirà pesantemente sulle priorità e sui tempi di realizzazione degli obiettivi considerati nel programma imponendo invece di dedicare particolarmente attenzione ad altri temi poco sottolineati o non considerati affatto nel programma.

Quello che è certo è che i temi della ridefinizione delle politiche pensionistiche e occupazionali, quello delle infrastrutture di trasporto delle merci e dell'energia e le politiche dell'immigrazione, hanno una grande valenza per la situazione interna dell'Italia, per la sua economia ed anche per le prospettive dell'attuale coalizione di governo di consolidare le proprie posizioni guadagnando consensi ma anche e soprattutto spazi di manovra per acquisire o recuperare risorse finanziarie e consensi elettorali. La definizione di una politica europea dell'immigrazione in senso restrittivo rafforzerebbe la coalizione di governo italiana perché la metterebbe in grado di attuare con maggiore efficacia una delle principali aspettative dell'elettorato italiano e cioè una politica di lotta all'immigrazione clandestina e di controllo degli immigrati a cui viene generalmente imputato l'aumento delle attività illecite e della microcriminalità divenuta endemica in Italia nello scorso decennio. Questa aspettativa deriva direttamente dai programmi e dalle promesse elettorali di Lega e Alleanza Nazionale. Allo stesso modo la definizione di un modello europeo di politica pensionistica consentirebbe di utilizzare nuovamente il metodo del vincolo esterno per introdurre quella riforma del sistema previdenziale fortemente voluta dalla coalizione di governo ma che già nel 1994 sollevò tale opposizione da contribuire alla caduta del primo governo Berlusconi. Una definizione favorevole della politica dei trasporti e delle infrastrutture a livello europeo permetterebbe poi di sostenere la politica di opere pubbliche su cui il governo Berlusconi ha basato parte della sua campagna elettorale. Inoltre il problema delle infrastrutture di trasporto è molto sentito negli ambienti industriali per le ovvie ricadute sulla competitività del sistema industriale italiano.

3 – L'azione italiana durante il semestre di presidenza: alcune ipotesi

Formulare un'ipotesi fondata sull'azione della presidenza italiana è sicuramente un esercizio molto avventato ma è anche la principale aspettativa dei lettori di questo saggio. Tenteremo quindi di definire quali sono le azioni che sembra ragionevole attendersi dalla Presidenza italiana basandoci su alcuni elementi che possono fornire indicazioni in merito e su alcune ipotesi. Questi elementi sono le esperienze delle precedenti presidenze italiane, le più recenti dichiarazioni dei principali esponenti di governo ed il contesto dei rapporti interni ed internazionali dell'Unione Europea e dei suoi membri, contesto peraltro in continua evoluzione. Tra le ipotesi, le più importanti sono che l'azione in Europa del governo italiano sia fortemente influenzata dagli interessi del paese, che gli elementi di politica interna

giocino un ruolo importante nel definire le priorità e che le necessità della coalizione di governo abbiano pure un peso importante nell'indirizzare l'azione della presidenza italiana.

Nel recente passato la presidenza italiana è sempre stata caratterizzata dall'obiettivo prioritario di attivare e poi di indirizzare il processo di unificazione monetaria europea. Nel caso delle presidenze del 1985 e del 1990 la presidenza italiana, sostenuta da Francia e Germania, supportò il processo decisionale che doveva condurre a Maastricht e si scontrò in modo abbastanza inusuale con gli inglesi ed in particolare con il premier Thatcher che si opponeva all'unificazione monetaria. Nel 1985 l'allora Presidente del Consiglio Craxi prese l'iniziativa di chiedere una votazione a maggioranza per convocare una conferenza intergovernativa proposta da Kohl e che poi gettò le basi dell'Atto Unico e dei successivi sviluppi del processo d'integrazione economica. Anche nel 1990 la Thatcher si trovò completamente isolata dall'iniziativa di Andreotti che permise di fissare l'inizio della seconda fase del processo di unificazione monetaria per il gennaio 1994 e di convocare una conferenza intergovernativa da cui poi scaturì il trattato di Maastricht.²⁰ Nel 1996 invece l'attenzione della presidenza italiana si incentrò soprattutto sul processo di adesione all'unione monetaria ed in particolare alle regole di ammissione che rischiavano di escludere l'Italia dal processo stesso.²¹

Le più recenti dichiarazioni dei massimi esponenti di governo, in particolare del Presidente del Consiglio Berlusconi sembrano individuare nel rafforzamento del rapporto tra Europa e Stati Uniti e nel coinvolgimento della Russia nel processo di allargamento dell'Unione Europea l'aspetto fondamentale della politica italiana verso l'Europa e quindi, probabilmente, il campo verso cui si concentreranno maggiormente gli sforzi della presidenza italiana durante il secondo semestre del 2003. Si può quindi supporre che il tema delle relazioni esterne e della politica di difesa comune dell'Unione Europea sostituirà o comunque affiancherà quello delle riforme istituzionali legato alla conclusione della Convenzione Europea che sembrava dover essere il tema principale del secondo semestre 2003 ma che ben difficilmente potrà progredire in maniera significativa in presenza di contrasti così marcati come quelli emersi recentemente tra i membri dell'Unione Europea. Si può dunque ipotizzare una presidenza italiana impegnata prevalentemente a ricucire in senso

²⁰ V. Dyson – Featherstone, *The Road to Maastricht*, cit.; Ginsborg, *L'Italia del tempo presente.*, cit.

²¹ V. Luigi Vittorio Ferraris, "Il Semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea" in *La comunità internazionale*, vol. LI, n.2, 1996 pp. 179-215.

filo-americano i rapporti interni all'Unione e che accetta un rallentamento del processo di ridefinizione dell'ambito costituzionale oppure tenta di sfruttarne la concomitanza con la crisi dei rapporti tra Francia e Gran Bretagna, spalleggiata in questo da Gran Bretagna e Spagna. L'enfasi di Berlusconi sul tema della difesa comune europea e dei rapporti con la Russia sembra infatti estraneo, o comunque marginale, al complesso di interessi sia dell'Italia che della coalizione di governo. Una mente sospettosa potrebbe pensare che tanta attenzione sia stata suggerita da altri con il chiaro scopo di diluire l'influenza francese nell'Unione Europea attraverso l'introduzione di un nuovo grande partner come appunto la Russia che in questo modo verrebbe agganciata definitivamente all'Occidente creando le condizioni per una sua rapida ripresa economica attraverso l'interscambio tra prodotti energetici russi e manufatti occidentali. L'eventuale inclusione della Russia nell'Unione Europea (o anche la semplice prospettiva di una sua inclusione entro tempi ragionevoli) avvicinerebbe Mosca alle posizioni americane ed inglesi in tema di riassetto geopolitico di alcune aree cruciali per la stabilizzazione dell'ordine mondiale. L'eventuale costituzione di un esercito europeo permetterebbe agli americani di contare su quelle forze militari di cui sembrano aver disperatamente bisogno per poter intervenire su più fronti contemporaneamente ed a costi sostenibili per il contribuente americano. Infatti, mentre oggi il supporto militare degli alleati europei dipende da considerazioni di politica interna e dai vincoli delle differenti costituzioni nazionali essendo gli eserciti nazionali, un eventuale esercito europeo avrebbe maggiore libertà d'intervento e soprattutto risponderebbe ad istituzioni europee in cui gli elementi filo-americani sarebbero numericamente meglio rappresentati.

Il governo Berlusconi da parte sua, posto di fronte al problema della marginalizzazione dell'Italia nei confronti dell'asse franco-tedesco, potrebbe aver sviluppato una politica europea filo-atlantica che permetta all'Italia di assumere un ruolo propositivo in ambito europeo non più come alleato dell'asse franco-tedesco come accadde nel 1985 e nel 1990, ma legandosi a Gran Bretagna e Spagna nel perseguire una politica appoggiata dall'esterno dagli Stati Uniti ed approfittando della delicata situazione internazionale per riguadagnare spazi ed iniziativa in politica europea. L'eventuale successo di questa politica dipenderà molto dagli eventi delle prossime settimane ed al momento diventerebbe davvero azzardato spingersi oltre con ulteriori ipotesi su un futuro così incerto.

V - CONCLUSIONI

Il prossimo semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea sembra destinato ad essere uno dei più travagliati periodi della storia dell'Unione stessa ed un momento critico per i destini del processo d'integrazione europea. In questo contesto i progetti ed i programmi formulati anche solo pochi mesi fa sono rapidamente divenuti obsoleti e sorpassati dagli eventi. Oggi sembra molto improbabile che gli aspri contrasti e le divisioni sorte in seno all'Unione Europea al momento dello scoppio della guerra in Iraq possano essere superati in tempi tanto rapidi da consentire la definizione e l'approvazione del trattato costituzionale europeo che avrebbe dovuto essere l'evento cruciale del semestre di presidenza italiana. Un passo così impegnativo in una situazione così instabile potrebbe risultare in una forzatura del processo di integrazione inaccettabile per una parte dei paesi membri o, più probabilmente, in uno svuotamento del trattato stesso che ne annullerebbe la valenza retrocedendolo a semplice enunciazione di principi generali.

In questo contesto l'atteggiamento del governo italiano nei confronti della guerra e la sua chiara presa di posizione in favore della politica anglo-americana e quindi in opposizione alle scelte di altri importanti paesi membri dell'Unione quali la Francia e la Germania, costituisce un ulteriore elemento di frizione che probabilmente rallenterà il processo di riforma istituzionale dell'Unione proprio per non consentire al governo italiano di approfittare del semestre di presidenza per orientare il cammino del processo d'integrazione in direzioni sgradite ad alcuni paesi membri. Inoltre la netta scelta di campo del governo Berlusconi, poco consona a chi deve ricoprire un incarico quale quello della presidenza europea in cui le capacità di mediazione sono cruciali, potrebbe indurre alcuni paesi membri a non voler concedere all'attuale dirigenza italiana il prestigio che gliene verrebbe dalla firma in Italia di un trattato storico per la creazione dell'Europa unita.

Berlusconi sembra puntare molto sul prestigio internazionale per far dimenticare le ombre che incombono in patria sul suo governo e sulla sua persona a causa di procedimenti giudiziari molto imbarazzanti ed ormai in procinto di risolversi con una sentenza dall'esito incerto. L'atlantismo appare però più idoneo dell'europeismo a soddisfare il bisogno di prestigio internazionale dell'attuale governo anche perché l'europeismo è sempre stato una

bandiera degli avversari politici di Berlusconi e della sua coalizione. Anche i rapporti con il Presidente della Repubblica Ciampi, convinto europeista e possibile “tutore” del governo in campo europeo durante il semestre di Presidenza, sembrano in crisi dopo i recenti contrasti sulla posizione italiana nei confronti della guerra in Iraq ma anche per le resistenze del Presidente della Repubblica ad avallare riforme legislative che sembrano più orientate a risolvere i problemi giudiziari di Berlusconi che a modernizzare davvero l'apparato giuridico italiano. Rischia quindi di venir meno sia l'unico elemento di mediazione tra posizioni del governo e posizioni dell'opposizione nei confronti dell'Europa, che il raccordo tra governo italiano ed istituzioni europee. Infatti è vero che gli italiani sono molto ben rappresentati in Europa con Prodi a capo della Commissione ed Amato vicepresidente della Convenzione, ma è altrettanto vero che i rapporti tra Prodi ed Amato da una parte e Berlusconi dall'altra non sono buoni. La concomitanza tra Presidenza italiana dell'Unione e della Commissione e vicepresidenza della Convenzione, che in una situazione diversa avrebbe di molto favorito la cooperazione ed il raggiungimento di obiettivi di primaria importanza per l'Unione, rischia invece di trasferire in Europa il gelo ed il clima di odio instauratosi in Italia tra il governo Berlusconi e la coalizione di centrosinistra con la quale Prodi ed Amato si identificano anche in vista delle prossime elezioni.

Infine Berlusconi appare tanto abile ad imporre il suo particolare stile di governo in un paese anomalo come l'Italia, quanto inesperto ed impacciato a livello internazionale dove non sembra godere di un prestigio e di una autorità sufficiente ad indurre gli altri paesi membri ad accettare i grandi compromessi richiesti nei momenti difficili e in occasione di svolte epocali. La concomitanza tra momento difficile (per i contrasti sull'Iraq), svolte epocali (Convenzione Europea) e debolezza della leadership berlusconiana rischia dunque di paralizzare l'attività dell'Unione e di aggravare i problemi esistenti.

BIBLIOGRAFIA

- Baccetti, Carlo, *Il PDS : verso un nuovo modello di partito?* Bologna, Il Mulino, 1997
- Bassetti, Piero, *L'Italia si è rotta? : un federalismo per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1996
- Bonelli, Franco, "Il capitalismo italiano. Linee generali d'interpretazione", in *Storia d'Italia, Annali, vol. 1, Dal feudalesimo al capitalismo*, Torino, Einaudi, 1978, pp. 1195-1255.
- Bonvicini Gianni (a cura di), *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione Europea*, Milano, F. Angeli, 1997
- Caramani, Daniele, "L'Italie et l'Union Européenne" in *Pouvoirs* n. 103 (2002), pp. 129-142.
- Carli, Guido, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1993
- CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma, Milano, Franco Angeli, annate varie
- Chiarini, Roberto, *Destra italiana : dall'Unità d'Italia a Alleanza Nazionale*, Venezia, Marsilio, 1995
- Ciocca, Pierluigi, *La nuova finanza in Italia. Una difficile metamorfosi (1980-2000)*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000
- Coombs, Charles A. *The Arena of International Finance*, New York, John Wiley & Sons, 1967
- D'Alimonte, Roberto – Bartolini, Stefano (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Daneo, Camillo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Torino, Einaudi, 1975
- Diamanti, Ilvo, *Gli italiani di fronte all'Unione Europea: il governo cambia, la fiducia resta*, Paris, Notre Europe, 2002
- Dini, Lamberto "Il programma di presidenza dell'Unione Europea", in *Il Mulino Europa*, XLIV, 2, 1995, pp.41-51
- Dyson, Kenneth – Featherstone, Kevin, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999
- Fauri, Francesca, *L'Italia e l'integrazione economica europea*, Bologna, Il Mulino, 2001
- Ferraris, Luigi Vittorio "Il Semestre italiano di Presidenza dell'Unione Europea" in *La comunità internazionale*, vol. LI, n.2, 1996 pp. 179-215
- Francioni, Francesco (ed.) *Italy and EU Membership Evaluated*, London, Pinter, 1992

Galasso, Giuseppe, “La lunga marcia dell’Italia verso l’Europa” in *Il Mulino Europa*, XLIV, 1, 1995, pp.85-91

Garbero Piero, *L'Italia di fronte al debito pubblico e all'integrazione monetaria europea*, Torino, Giappichelli, 1994

Ginsborg, Paul, *L'Italia del tempo presente. Famiglia, società civile, Stato 1980-1996*, Torino, Einaudi, 1998

Ginsborg, Paul, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi, 1989

Graziani, Augusto, *Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta unica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000

Istituto di Studi e Analisi Economica, *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001

Laschi, Giuliana, *L'agricoltura italiana e l'integrazione europea*, Bern, Lang, 1999

Mammarella, Giuseppe – Cacace, Paolo, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Bari, Laterza, 2000

Milward, Alan S., *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000

Olivi, Bino, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001

Panunzio Sergio P. - Sciso Elena (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Roma, Giuffrè, 2002

Pasquino Gianfranco (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi : le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2002

Poli, Emanuela, *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologna, Il Mulino, 2001

Rampini, Federico, “L’Italia svalutata” in *Il Mulino Europa*, XLIV, 1, 1995, pp.92-102

Scalfari, Eugenio – Turani, Giuseppe, *Razza padrona. Storia della borghesia di stato e del capitalismo italiano 1962-1974*, Milano, Feltrinelli, 1974

Tambini, Damian, *Nationalism in Italian Politics: the Story of the Northern League 1980-2000*, London, Routledge, 2001

Tarchi, Marco *Dal MSI ad AN*, Bologna, Il Mulino, 1997

Telò, Mario, “L’Italia nel processo di costruzione europea” in *Storia dell'Italia Repubblicana, vol. III, tomo 1, L'Italia nella crisi mondiale. L'ultimo ventennio*, pp. 130-248

Tenaglia Ambrosini, M.Guglielmina, *La moneta e l'Europa da Bretton Woods a Maastricht e oltre*, Torino, Giappichelli, 1996

Tuccari Francesco (a cura di), *Il governo Berlusconi : le parole, i fatti, i rischi*, Roma, Laterza, 2002

Turone, Sergio, *Storia del sindacato in Italia. Dal 1943 al crollo del comunismo*, Bari, Laterza, 1992

Vandelli, Luciano, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002

SITI WEB CONSULTATI

<http://www.alleanzanazionale.it> (Partito dell'Alleanza Nazionale)

<http://www.ccd.it> (Partito dei Cristiano Democratici)

<http://www.cdu.it> (Partito dei Cristiani Democratici Uniti)

<http://www.comunisti-italiani.it> (Partito dei Comunisti)

<http://www.democraziaeuropea.it> (Partito della Democrazia europea)

<http://www.dsonline.it> (partito della Democratici di Sinistra)

<http://www.forza-italia.it> (Partito della Forza Italia)

<http://www.leganord.org> (Partito della Lega Nord)

<http://www.margheritaonline.it> (Partito della Democrazia e libertà)

<http://www.mfe.it> (movimiento federalista europeo)

<http://www.msifiammatric.it> (Partito della Fiamma Tricolore)

<http://www.radicali.it> (Partito dei Radicali)

<http://www.regione-toscana.it> (regione Toscana)

<http://www.rifondazione.it> (Partito della Rifondazione comunista)

<http://www.ulivo.it> (partito de l'Ulivo)

<http://www.european-convention.eu.int> (sito della Convenzione Europea)

<http://www.girotondi.too.it> (Girotondi e Democrazia)

APPENDICE STATISTICA

Tabella 1. Andamento della spesa delle amministrazioni pubbliche (miliardi di lire)

anni	Totale spese	dicui per interessi	%su pil
1981	214.795	28.583	46,3
1982	264.100	38.857	48,4
1983	316.973	47.320	50,0
1984	363.898	58.113	50,1
1985	416.915	65.069	51,4
1986	460.922	76.370	51,2
1987	498.575	76.197	50,7
1988	554.682	86.550	50,9
1989	617.624	104.404	51,8
1990	705.253	124.143	53,8
1991	769.487	144.978	53,9
1992	842.547	172.622	56,1
1993	896.373	187.800	57,8
1994	898.962	179.927	54,9
1995	950.164	205.991	53,2
1996	1.006.120	218.701	52,9
1997	1.008.019	186.086	50,7
1998	1.023.797	166.541	49,3
1999	1.038.964	144.899	48,4
2000	1.047.311	145.733	46,4
2001	1.113.001	149.308	47,2

Fonte: CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli, anno 1999, p.580 e 2002, p.582

Tabella 2. Consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche (miliardi di lire)

	Valori correnti	Valori costanti (Lire 1995)	% pil
1990	1.284.403	1.631.608	97,2
1991	1.448.956	1.711.022	100,6
1992	1.633.900	1.845.514	107,7
1993	1.846.453	2.006.769	118,1
1994	2.047.247	2.150.145	123,8
1995	2.212.746	2.212.746	123,8
1996	2.333.964	2.216.841	122,7
1997	2.388.743	2.215.956	120,2
1998	2.417.374	2.183.325	116,4
1999	2.458.276	2.183.440	114,5
2000	2.493.127	2.167.853	110,5
2001	2.576.605	2.183.367	109,4

Fonte: CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, Milano, Franco Angeli, anno 2000, p.506 e 2002, p.518

Il Parlamento italiano è costituito da due camere in cui il 75 per cento dei seggi sono assegnati con il sistema maggioritario (475 seggi alla Camera dei Deputati e 232 seggi al Senato). In ognuno dei 475 e 232 collegi uninominali si assegna un seggio e viene eletto il candidato che riceve più voti. Il rimanente 25 per cento dei seggi (155 alla Camera e 83 al Senato) vengono attribuiti con il sistema proporzionale in 26 circoscrizioni per la Camera e 20 circoscrizioni per il Senato. Vengono eletti i candidati delle liste in proporzione ai voti ricevuti da ogni lista. Questo sistema elettorale è stato usato nelle elezioni politiche del 1994, 1996 e 2001. Per le elezioni amministrative (Comuni, Province e Regioni) e per le elezioni dei rappresentanti italiani al parlamento europeo vengono usati altri sistemi elettorali.

Tabella 3. Riassunto della distribuzione dei seggi alle elezioni politiche del 2001

	Camera		Senato	
	<i>Seggi</i>	<i>%</i>	<i>Seggi</i>	<i>%</i>
Casa delle libertà	368	58,4	176	55,9
Ulivo	247	39,2	128	40,6
Rifondazione Comunista	11	1,7	4	1,3
Lista Di Pietro		0,0	1	0,3
Democrazia Europea		0,0	2	0,6
Lista Pannella -Bonino		0,0		0,0
Fiamma Tricolore		0,0		0,0
Altri	4	0,6	4	1,3
Totale	630	100	315	100

FONTE: elaborazione da Roberto D'Alimonte – Stefano Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.200, 394-6.

Tabella 4. Risultati delle elezioni politiche del 2001, voti e seggi maggioritari

	Camera					Senato			
	<i>Voti</i>	<i>%</i>	<i>Seggi</i>	<i>%</i>		<i>Voti</i>	<i>%</i>	<i>Seggi</i>	<i>%</i>
Casa delle libertà	16.918.020	45	282	59		14.381.007	43	152	66
Ulivo	16.315.355	44	189	40		13.260.249	39	77	33
Rifondazio ne Comunista		0				1.705.733	5		0
Lista Di Pietro	1.496.110	4				1.138.553	3		0
Democrazia Europea	1.314.950	4				1.144.200	3		0
Lista Pannella -Bonino	462.863	1				676.472	2		0
Fiamma Tricolore	141.298	0				339.911	1		0
Altri	635.494	2	4	1		1.172.618	3	3	1
Totale	37.284.090	100	475	100		33.818.743	100	232	100

Fonte: Roberto D'Alimonte – Stefano Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino, 2002, p.200.

Tabella 5. Risultati delle elezioni politiche del 2001, voti e seggi proporzionale

	Camera					Senato	
	<i>Voti</i>	<i>%</i>	<i>Seggi</i>	<i>%</i>		<i>Seggi</i>	<i>%</i>
Forza Italia	10.923.146	29,4	62	40,0			0,0
Alleanza Nazionale	4.459.397	12,0	24	15,5			0,0
Ccd-Cdu	1.193.643	3,2		0,0			0,0
Nuovo Partito socialista it.	352.853	1,0		0,0			0,0
Lega Nord	1.461.854	3,9		0,0			0,0
Totale Casa delle libertà	18.390.893	49,6	86	55,5		24	28,9
Democratici di Sinistra	6.147.624	16,6	31	20,0			0,0
Margherita	5.386.950	14,5	27	17,4			0,0
Girasole	804.488	2,2		0,0			0,0
Partito dei Comunisti Italiani	619.912	1,7		0,0			0,0
Totale Ulivo	12.958.974	34,9	58	37,4		51	61,4
Rifondazione Comunista	1.868.113	5,0	11	7,1		4	4,8
Lista Di Pietro	1.443.271	3,9		0,0		1	1,2
Democrazia Europea	887.037	2,4		0,0		2	2,4
Lista Pannella-Bonino	831.199	2,2		0,0			0,0
Fiamma Tricolore	142.894	0,4		0,0			0,0
Altri	578.443	1,6		0,0		1	1,2
Totale	37.100.824	100,0	155	100,0		83	100,0

Fonte: Roberto D'Alimonte – Stefano Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente?*, cit. pp.394-6.

LISTA DELLE PUBBLICAZIONI ANTERIORI NELLA SERIA

"STUDI E RICERCHE"

(le più recenti sono disponibili sul sito di "Notre Europe":

<http://www.notre-europe.asso.fr>)

- **Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** (Anand Menon et Jonathan Lipkin)
Disponibile en français et anglais (mai 2003).
- **Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** (Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette)
Disponibile en français et anglais (mai 2003).
- **L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** (Bérénice Picciotto)
Disponibile en français et anglais (mai 2003).
- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** (Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)
Disponibile en français et anglais (avril 2003).
- **Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** (Eric Philippart)
Disponibile en français et anglais (mars 2003).
- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** (George Pagoulatos)
Disponibile en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)
Disponibile en français et anglais (décembre 2002).
- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)
Disponibile en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Døsenrode)
Disponibile en français et anglais (juin 2002).
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)
Disponibile en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)
Disponibile en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)
Disponibile en français et anglais (décembre 2001).

- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (Jean-Louis. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).