

1
286
SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 153

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro degli affari esteri**
(DE MICHELIS)

di concerto col **Ministro dell'interno**
(SCOTTI)

col **Ministro di grazia e giustizia**
(MARTELLI)

col **Ministro del bilancio e della programmazione economica**
(CIRINO POMICINO)

col **Ministro delle finanze**
(FORMICA)

col **Ministro del tesoro**
(CARLI)

e col **Ministro della difesa**
(ROGNONI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 1992

Ratifica ed esecuzione del Trattato sull'Unione europea con
17 Protocolli allegati e con atto finale che contiene 33
dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992

DOSSIER EUROOPA

UNIONE EUROPEA

MARZO 1997 - N. 20

COMMISSIONE EUROPEA



1957: i Trattati di Roma Gli anni dell'Europa

SCALFARO SANTER GIL-ROBLES
PRODI DINI OREJA MONTI
BONINO JOSCA OLIVI ROMANO
DELORS PANDOLFI JEAN RIZZO
SARCINELLI SPECIALE
CASTRONOVO BASSETTI



ABRUZZESE MARTINOTTI
CURTI GIALDINO PAOLINI FASSINO
CARACCILO CAPUTO FOSSA
COFFERATI TRONCHETTI PROVERA
TOURAINÉ TORNATORE
PONTECORVO CECCHI D'AMICO

5 3

Dossier Provvedimento

Il Trattato di Amsterdam

Scheda e documentazione di base

(A C 4500)

n 683

XIII legislatura - marzo 1998

**Camera dei deputati
Servizio Studi**

C_D

CELEX

4

= Communis Europae dex

Napoli

Prove di scrittura

Questo rigo ha un passo di 10

Questa riga ha un passo di 12

Questa riga ha un passo di 15

Torniamo al passo di 10

46

Dossier Provvedimento

Il Trattato di Amsterdam

Pubblicistica
(A.C. 4500)

n. 683/1

XIII legislatura - marzo 1998

**Camera dei deputati
Servizio Studi**

C_D

La rivista per i funzionari pubblici
impegnati nello sviluppo del Sud

europaPASS

dossier 2/98

Spedizione in abbonamento postale comma 26, art. 2, legge 549/95-Milano

Diritto e bilanci Ue

sotto la lente

di Giustiziani

e Corte dei Conti

Competenza a tutto campo sulle contropartite

Le norme e le competenze sugli organi giudiziari



Presidenza
del consiglio
dei Ministri





IAI

Istituto
Affari Internazionali



Western European Union
Institute for Security Studies

8

First European Conference of the WEU/EU Forum

"Possible forms of WEU/EU collaboration for implementing the objectives set down in the Treaty of Amsterdam in the field of European security and defence".

Ministry of Foreign Affairs, Sala Conferenze Internazionali
Roma, 16 November 1998

Roma, 28 ottobre 1998

Senatore a vita
Francesco De Martino
Comm. Affari Esteri
Senato della Repubblica
Palazzo Madama
00186 Roma

Caro Senatore,

nel quadro del semestre di Presidenza italiana dell'Unione dell'Europa Occidentale, l'Istituto Affari Internazionali, in collaborazione con l'Istituto di Studi per la Sicurezza dell'UEO, sta organizzando il "primo Forum UE/UEO" che avrà luogo a Roma, la mattina del 16 novembre prossimo, presso la Sala delle Conferenze internazionali, sotto gli auspici del Ministero Affari Esteri e l'appoggio della Presidenza austriaca dell'Unione Europea.

Il tema della Conferenza sarà "Le possibili forme di collaborazione UEO-UE per dare attuazione agli obiettivi fissati dal Trattato di Amsterdam in materia di sicurezza e difesa europea".

La Conferenza verterà infatti sull'evoluzione dei rapporti UE-UEO nonché sugli atteggiamenti nei confronti dell'UEO a livello nazionale ed internazionale.

Saranno quindi analizzate le funzioni dell'UEO alla luce degli importanti compiti attribuiti a questa istituzione dal Trattato di Amsterdam per incrementare la dimensione di sicurezza nella Politica Estera e di Sicurezza Comune, tenendo tra l'altro conto del dettato dell'art. J.7 del Trattato di Amsterdam, che dispone "l'Unione dell'Europa Occidentale è parte integrante dello sviluppo dell'Unione alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa".

Pertanto, gli obiettivi perseguiti nel dibattito saranno:

- discutere il ruolo attuale dell'UEO nel promuovere la collaborazione con l'UE;
- promuovere un confronto sulle prospettive di un eventuale processo integrativo dell'UEO nell'UE;
- identificare ed analizzare forme nuove più strutturate di dialogo e di cooperazione tra UEO e UE nel campo della sicurezza, ai fini di un rafforzamento della PESC.

UNDER THE AUSPICES OF



Italian Presidency of the Western European Union

*Austrian Presidency
of the European Union*



Ministero degli Affari Esteri

9


Uno dei punti qualificanti della collaborazione tra UE e UEO è l'individuazione di forme di collaborazione tra il Parlamento Europeo e l'Assemblea dell'UEO. In tale quadro assume un rilievo determinante il tema dell'interazione tra parlamenti nazionali e assemblee parlamentari europee.

Sono sicuro che il Suo contributo al dibattito sarà senz'altro determinante per il successo della nostra iniziativa e come Direttore dello IAI, unitamente al direttore del progetto, Professor Natalino Ronzitti, Le formulo un sincero invito a partecipare al Forum.

Saranno presenti i Ministri degli Esteri della Repubblica italiana e d'Austria, i Presidenti del Parlamento Europeo e dell'Assemblea dell'UEO nonché eminenti personalità politiche.

Ad ogni buon fine, Le accludo un programma provvisorio.

Augurandomi di poterLa incontrare il 16 novembre, resto in attesa di un Suo cortese riscontro e colgo l'occasione per inviarLe i miei migliori saluti.



Prof. Gianni Bonvicini
Direttore, IAI

CeSPI Brief

n. 56

novembre 1998

LA FINE DELL'ERA KOHL: UNA NUOVA GERMANIA IN EUROPA

Il 27 ottobre, con l'elezione formale di Gerhard Schroeder a settimo Cancelliere tedesco di questo dopoguerra (351 voti favorevoli su 665, 287 contrari e 27 astenuti), si è definitivamente chiusa - dopo 16 anni e 25 giorni - l'"era Kohl". Il vecchio Cancelliere aveva lasciato casa e ufficio già il giorno prima, quasi in sordina, mentre il nuovo Bundestag eletto il 27 settembre scorso, il quattordicesimo, sceglieva a grandissima maggioranza Wolfgang Thierse - altro socialdemocratico, ma anche il primo ex cittadino tedesco-orientale ad assumere una delle più alte cariche della Germania unita - alla sua presidenza. L'impressione, anche visiva, è ormai quella di una nuova Germania, molto più proiettata verso il nuovo secolo anche se ancora difficile da decifrare.

CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale

Via d'Aracoeli, 11 - 00186 Roma

Tel. **39 06 6990630 - Fax **39 06 6784104 - e-mail: cespi@flashnet.it

La grande svolta

Il cambiamento è stato tanto radicale quanto, in fondo, sorprendente: ancora a poche ore dal voto, infatti, pochi avrebbero scommesso su questo esito. Qualcosa di simile era accaduto un anno e mezzo fa in Gran Bretagna, all'immediata vigilia della vittoria elettorale di Tony Blair: dopo mesi, addirittura anni in cui i sondaggi avevano dato l'opposizione di sinistra in netto vantaggio, lo scarto si era improvvisamente, drammaticamente ridotto, quasi che gli elettori esitassero di fronte alla prospettiva di un cambio di amministrazione dopo il lungo ciclo politico conservatore (18 anni). Alla fine, tuttavia, la volontà di cambiamento aveva prevalso, amplificata a sua volta dal sistema maggioritario, e aveva regalato al New Labour una maggioranza parlamentare senza precedenti in questo dopoguerra. Quello che è successo in Germania nel settembre scorso, nelle ultime battute della campagna per il rinnovo del Bundestag, ha seguito uno schema analogo: un elettorato tradizionalmente poco incline al cambiamento, che con il proprio voto non aveva mai prodotto l'alternanza né mandato a casa una coalizione o un Cancelliere in carica, ha finito per accantonare i dubbi dell'ultimo momento e per provocare un risultato tanto "storico" quanto, probabilmente, unico. Helmut Kohl, l'uomo che agli occhi dell'opinione pubblica europea è stato l'artefice della riunificazione tedesca e della nascita dell'Euro, ha dovuto abbandonare la scena che aveva dominato per tanti anni. E una coalizione del tutto inedita, almeno a livello federale, ha assunto le redini del paese più popoloso e sviluppato del continente.

La grande svolta, comunque, si è consumata in modo piuttosto tranquillo, quasi naturale: la Borsa di Francoforte non ne ha risentito, preoccupata com'era per ben altre situazioni, la cerimonia degli addii è stata sobria e sincera, e l'opinione pubblica interna ha accettato con grande *nonchalance* quella che certamente costituisce la fine di un'era. La Germania è cambiata, anche grazie a Kohl, e sarà guidata da gente nuova: da una nuova

maggioranza politica, da una nuova generazione, e da una nuova capitale. L'intenzione espressa dal neo-Cancelliere Schroeder di anticipare lo spostamento da Bonn a Berlino già alla primavera del 1999 fa sì parte infatti della politica dei simboli, ma esprime anche un cambiamento che è già avvenuto e che un po' tutti - per pigrizia, o per paura - avevano tardato o esitato a riconoscere.

Un risultato storico

I *pollsters* sono rimasti sorpresi dal risultato del 27 settembre almeno quanto lo sono stati i dirigenti socialdemocratici, che negli ultimi giorni della campagna elettorale mettevano ormai in conto una Grande Coalizione con la Cdu/Csu, sperando semmai di avere i voti sufficienti per guidarla. L'esito delle elezioni bavaresi del 13 settembre precedente, con la conferma della maggioranza assoluta per la Csu e l'inatteso arretramento della Spd, era stato infatti interpretato un po' da tutti come un'inversione del *trend* fino ad allora favorevole a Schroeder. L'apparente recupero della Cdu, l'aumento degli indecisi e la persistenza di consistenti margini di errore statistico riguardo alle preferenze dei cittadini tedesco-orientali avevano infatti condizionato gli scenari e le previsioni della vigilia. Nessuna manovra strumentale, tuttavia, nessun uso politico dei sondaggi, nessuna "dietrologia", tant'è che, la mattina del voto, il solo istituto demoscopico ad aver anticipato con precisione quasi perfetta il risultato finale è stato proprio Allensbach, diretto dalla celebre Elisabeth Noelle-Neumann, consulente e amica personale di Kohl: e, in effetti, la Cdu è apparsa tutt'altro che sorpresa e impreparata di fronte alla sconfitta, quando i primi *exit polls* hanno cominciato ad essere diffusi. Ma a sottostimare la volontà di cambiamento degli elettori tedeschi e a sopravvalutare le capacità di recupero di Helmut Kohl sono stati anche i commentatori, sia tedeschi che stranieri (e fra questi soprattutto gli italiani, molto preoccupati per la possibile dipartita di "Mr. Europa"). Eppure, le elezioni del 27 settembre

scorso sono state soprattutto un grande plebiscito *contro* la persona del Cancelliere, colpevole probabilmente di non aver colto il momento più opportuno per uscire di scena da vincitore, un paio d'anni fa, e di non aver lasciato il palcoscenico al suo più giovane e molto più popolare "delfino" Wolfgang Schäuble.

A Helmut Kohl i libri di storia riserveranno molto più che una semplice nota a piè di pagina. E all'indomani di una sconfitta così severa può apparire un poco ingrato soffermarsi sui suoi record negativi. Ma, se è stato il Cancelliere politicamente più longevo di questo secolo, Kohl è stato anche il primo Cancelliere ad essere mandato a casa dagli elettori: non era accaduto ad Adenauer, ritiratosi su pressione degli alleati (e contro la sua volontà) a metà legislatura; non a Erhard, vittima del suo stesso partito e della prima crisi congiunturale del dopoguerra; non a Kiesinger, che alle elezioni non aveva affatto sfigurato, ma aveva dovuto cedere alla nuova alleanza fra Spd e Fdp; non a Brandt, dimessosi per un caso di spionaggio ma, in realtà, per la caduta di autorità nel suo partito; e non a Schmidt, estromesso dal "ribaltone" dei liberali, nel 1982. Kohl, fra l'altro, è stato battuto perfino nel suo collegio tradizionale, a Ludwigshafen, da una candidata socialdemocratica quasi sconosciuta, riuscendo ad entrare al Bundestag soltanto attraverso la lista di partito: d'altra parte, all'uscita dai seggi, solo il 39% dei votanti si era pronunciato a favore del Cancelliere "eterno". Per la prima volta, infine, gli elettori hanno prodotto un'alternanza "classica": stavolta non c'è stata alcuna "staffetta", nessuno cioè dei partiti che erano al governo *prima* del cambio di maggioranza è rimasto al timone, com'era invece sempre accaduto in passato (con la Cdu/Csu nel 1966, la Spd nel 1969, la Fdp nel 1982).

Se la Cdu, con il 28,4% dei voti (35,1 con la Csu), ha ottenuto il suo peggior risultato dal 1949 - quando però il sistema dei partiti era molto più acerbo e frammentato - l'"effetto Kohl" ha indirettamente regalato a Schroeder un risultato imprevisto e insperato.

Per la seconda volta in questo dopoguerra (la prima era stata nel 1972, all'epoca di Brandt e dell'*Ostpolitik*), la Spd è diventata la principale forza politica del paese, con oltre 20 milioni di voti, pari al 40,9% (una soglia superata solo con Brandt e Schmidt, quando però il sistema dei partiti era molto più "concentrato" e non c'era concorrenza a sinistra). E lo è diventata in 13 Länder su 16, restando secondo partito solo nelle tre regioni più meridionali: il Baden-Württemberg, dove resiste l'ultima coalizione cristiano-liberale dell'intera Bundesrepublik; la Baviera di Stoiber e della Csu (scesa però, in quest'occasione, al 47% a livello locale e al 6,7 a livello federale); e la Sassonia del rivale interno di Kohl, Kurt Biedenkopf. Per la prima volta, inoltre, la Spd ha ottenuto la maggioranza assoluta dei mandati diretti, compresi 13 seggi "in soprannumero", al di là cioè di quelli che le sarebbero spettati in base al semplice calcolo percentuale del voto di lista: un'ironia, questa, dato che i socialdemocratici avevano fatto ricorso (perdendolo) alla Corte costituzionale di Karlsruhe contro i 16 mandati "in soprannumero" ottenuti dalla Cdu nel 1994. Infine, la sinistra tedesca nel suo complesso ha superato, per la prima volta nella sua storia più che secolare, la maggioranza assoluta: assieme, infatti, Spd, Verdi (6,7%) e post-comunisti (5,1) hanno sfiorato il 53%.

L'analisi dei cosiddetti "flussi" elettorali dice inoltre che, se la Cdu/Csu ha raccolto soltanto il 35,2% dei voti, è stato anche perché ha funzionato ancora una volta lo *splitting* del voto fra i sostenitori della maggioranza uscente: in altre parole, i liberali sono di nuovo riusciti ad entrare al Bundestag - nonostante siano oggi fuori da quasi tutti i parlamenti regionali - perché 1.270.000 cittadini hanno dato il primo voto, di collegio, alla Cdu e il secondo (il voto di lista, che determina percentuali e seggi) alla Fdp. Ora potranno cercare di ricostruire un loro autonomo profilo politico, dopo quasi trent'anni passati ininterrottamente al governo, tenendosi nello stesso tempo disponibili in caso di crisi nella nuova maggioranza: i loro

43 seggi potrebbero tutto sommato sostituire i 47 dei *Grünen*. In termini assoluti, la Cdu ha perso oltre 2 milioni di elettori rispetto al 1994 (da 16 a 14 milioni), mentre la Csu ne ha persi appena 100.000, per un totale di 3,3 milioni: di quei 2 milioni, il 10% non si è recato alle urne, e quasi un milione e mezzo ha scelto Schroeder e la Spd (un milione a Ovest, il resto a Est). La Cdu, inoltre, ha perduto consensi in tutte le direzioni e in tutti i gruppi sociali e generazionali, dai professionisti agli impiegati fino alle donne, e in particolare le casalinghe al di sopra dei 45 anni, suo tradizionale serbatoio di voti.

Al contrario, Schroeder ha attratto voti da tutte le direzioni, e la prospettiva di un Cancelliere socialdemocratico ha finito per mobilitare 1.350.000 elettori che ancora nel 1994 avevano preferito il non-voto. Il meccanismo dello *splitting*, inoltre, ha funzionato anche a sinistra: oltre 800.000 cittadini hanno dato il voto di collegio alla Spd e quello di lista ai Verdi, consentendo loro di varcare agevolmente la fatidica soglia del 5%. Non ha funzionato invece - con la sola parziale eccezione di Berlino Est - a vantaggio della Pds, che ha così confermato il suo isolamento politico e la sua limitata "coalizionabilità". Ciononostante, il partito post-comunista ha confermato la costante crescita elettorale iniziata dal dicembre 1990: ha mantenuto i 4 mandati diretti strappati già nel 1994 a Berlino Est, ma ha anche superato la soglia di sbarramento a livello federale, diventando così, da semplice "raggruppamento" parlamentare, "frazione" a pieno titolo, con tutti i diritti e i vantaggi (anche finanziari) connessi. Non solo, ma è aumentata da 2 a 2,5 milioni di voti nelle regioni orientali - dove è saldamente il terzo partito, con punte del 30% a Berlino Est e del 20 in Sassonia - ed è cresciuta di circa 100.000 voti anche nel resto della Germania. Est e Sud, insomma, hanno votato in modo sensibilmente diverso rispetto al resto della Bundesrepublik. Infine, anche dopo il 27 settembre la destra xenofoba e populista resta, in Germania, una forza frammentata e politicamente non spendibile, nonostante

occasionalis sprazzi a livello locale: Republikaner e Dvu, assieme, sono rimasti fermi al 3%.

Voto storico, dunque, e certamente irripetibile, almeno nelle sue premesse e motivazioni. Alla vigilia del voto, fra l'altro, solo il 49% degli elettori si augurava una coalizione "rosso-verde", che ora dispone invece di 345 seggi su 669: un margine relativamente sicuro, superiore a quello di cui disponeva Kohl nel Bundestag uscente, e a cui si accompagna il controllo socialdemocratico del Bundesrat, che non dovrebbe correre rischi per un paio d'anni. Di qui a pochi mesi, dunque, la *gauche plurielle* tedesca dovrebbe controllare il governo federale, l'intero Parlamento e, presumibilmente, anche la presidenza della Repubblica: dovrebbe inoltre nominare entrambi i prossimi Commissari europei che spettano alla Germania. Ma se l'alternanza è stata per la prima volta completa, "classica", sarebbe sbagliato pensare che la nuova maggioranza sia del tutto priva di esperienza: i componenti della *trojka* dirigente socialdemocratica hanno tutti un passato o un presente di gestione alla guida di un Land - Schroeder in Bassa Sassonia, Lafontaine nella Saar, Scharping in Renania Palatinato - e lo stesso Joschka Fischer è stato ministro dell'Ambiente nella prima coalizione "rosso-verde" mai tentata nella Bundesrepublik (in Assia, il Land di Francoforte, una decina di anni fa). A ben vedere, anzi, tutti i partiti tedeschi rappresentati al Bundestag - compresa la Pds - hanno oggi responsabilità più o meno dirette nell'amministrazione delle regioni: una circostanza, questa, che dovrebbe incentivare la cooperazione fra le forze politiche a tutti i livelli. Se qualche dubbio può sussistere sull'esperienza della nuova compagine di governo, riguarda semmai la sfera della politica estera. Sono d'altronde in molti, e non soltanto in Italia, a chiedersi come la Germania di Gerhard Schroeder, al di là dei ripetuti proclami di "continuità" rispetto all'era Kohl, utilizzerà la sua influenza a livello europeo e internazionale.

Politica estera: quale continuità

Di esperienza e di continuità il nuovo governo avrà sicuramente grande bisogno nei prossimi mesi. Basta dare una rapida occhiata all'agenda: da qui a poche settimane partirà la terza fase dell'unione monetaria, e fra non molto - quando sarà completata la ratifica parlamentare in tutti gli Stati membri (ci sono problemi in Francia) - entrerà in vigore anche il Trattato di Amsterdam. Dal 1° gennaio prossimo la Germania di Schroeder assumerà la presidenza di turno dell'Unione europea e - per la prima volta sulla base di una precisa scelta istituzionale - anche dell'Ueo, l'organizzazione che riunisce i paesi UE che fanno parte della Nato. La Germania si troverà così anche ad esercitare la presidenza di turno del dialogo euro-mediterraneo - il cosiddetto processo di Barcellona - e, in giugno, ospiterà pure il summit annuale dei paesi più industrializzati (il G-7, ora allargato alla Russia). Durante la presidenza tedesca dell'Ue, inoltre, andranno inevitabilmente prese decisioni molto difficili, che vanno dal varo del bilancio comunitario per l'esercizio 2000-2006 alle eventuali riforme istituzionali, fino alla gestione dei negoziati per l'allargamento, che partiranno in modo più concreto già il 10 novembre prossimo con i sei candidati inseriti nel *fast track*. *dulcis in fundo*, i Quindici dovranno decidere l'assetto della nuova Commissione europea, che prenderà servizio all'inizio del 2000, e affronteranno la prova delle elezioni per il rinnovo del Parlamento di Strasburgo. Si tratta di un calendario da brivido, che spaventerebbe anche la più navigata delle amministrazioni, e che è reso ancor più denso proprio dal fatto che molte scelte erano state rinviate in attesa dell'esito del voto in Germania. C'è insomma un serio rischio di "ingorgo" istituzionale, di paralisi, e l'avvento sulla scena comunitaria di un'*equipe* relativamente nuova, bisognosa di rodaggio e ancora poco introdotta negli ambienti e nelle pratiche di *policy-making* di Bruxelles potrebbe rendere tutto più difficile. Presumibilmente, dietro ai timori di tante

capitali europee alla vigilia del voto tedesco, c'erano anche preoccupazioni di questo tipo.

È ovviamente difficile - e in parte anche arbitrario - cercare di enucleare le probabili linee di azione internazionale di un governo del tutto nuovo e non ancora pienamente entrato nelle sue funzioni. È tuttavia possibile tentare di farlo sulla base delle dichiarazioni e degli impegni finora assunti dalla nuova maggioranza, delle priorità che potrà e vorrà darsi, e delle persone che (prevedibilmente) saranno chiamate a realizzarle.

Innanzitutto, la Germania "rosso-verde" dovrà darsi delle priorità, vista l'agenda dei prossimi mesi. E fra queste priorità *non* si troveranno, quasi certamente, le riforme delle istituzioni comunitarie che, ad esempio, l'Italia auspica e che, in passato, ha spesso promosso d'intesa proprio con Bonn. La piccola ritirata della Germania dal vecchio fronte "federalista", d'altra parte, non data certo dal 27 settembre scorso. L'esito tutto sommato modesto dell'ultima Conferenza Intergovernativa, conclusasi appunto con il trattato di Amsterdam, è stato anche il frutto dei colpi di freno e dei rinvii voluti da Helmut Kohl per ragioni, sostanzialmente, di politica interna: la necessità di far prima passare l'Euro, e la resistenza dei Länder, a cominciare dalla Baviera, di fronte all'ipotesi di cedere nuove competenze a Bruxelles. Ora, certo, l'Euro è finalmente partito, ma la Spd non è certo meno condizionata dai Länder: i dirigenti regionali socialdemocratici vorranno tutelare le loro prerogative anche, se non addirittura meglio, di fronte al "loro" Cancelliere e al "loro" governo. E' possibile, ovviamente, ed è augurabile che almeno qualcuna delle riforme minimali già sul tavolo negoziale ad Amsterdam - come la riduzione del numero dei Commissari per ciascuno Stato membro e il riequilibrio dei voti "ponderati" in Consiglio a vantaggio dei paesi maggiori - finisca per essere introdotta, magari al termine di una trattativa più ampia, se non altro per consentire un funzionamento accettabile della "macchina" istituzionale comunitaria. A ciò fa probabilmente riferimento il passaggio sulle

"riforme interne" all'Unione da introdurre prima del prossimo allargamento contenuto nel testo ufficiale dell'accordo di governo fra socialdemocratici e Verdi, ed intitolato *Aufbruch und Erneuerung - Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*. Ma appare al momento improbabile che la Germania del dopo-Kohl intenda porsi fin d'ora alla testa di una vera e propria riforma "costituzionale" per l'Europa del 2000.

Alcune scelte, pressanti e dolorose, si imporranno invece in materia di bilancio Ue. La Germania di Helmut Kohl aveva reso tutto più difficile chiedendo, nello stesso tempo: a) una consistente riduzione del contributo netto di Bonn alle casse comunitarie; b) la fissazione di un tetto complessivo alla percentuale di Iva versata dagli Stati membri a Bruxelles (oggi fissata all'1,27%); c) il sostanziale mantenimento degli attuali meccanismi della politica agricola comune (Pac), almeno per quanto riguarda i produttori tedeschi; e d) un rapido allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale. Le quattro richieste erano (e sono) difficilmente realizzabili tutte assieme, anche perché riguardano campi in cui persiste il vincolo dell'unanimità nelle decisioni. La Germania di Gerhard Schroeder ha già lasciato capire di non aver alcuna intenzione di lasciar cadere, in particolare, la prima e l'ultima richiesta, ma di essere disposta a negoziare con i partners sulla Pac, vista anche l'incidenza quasi irrisoria degli interessi agrari sull'elettorato della sinistra (con la sola eccezione, curiosamente, proprio della Bassa Sassonia governata da Schroeder). Si tratterebbe, in questo caso, di trasferire una parte del sostegno ai prezzi agricoli da Bruxelles agli Stati nazionali, liberando risorse comunitarie per altri usi e, nello stesso tempo, rendendo più trasparente per i consumatori il funzionamento del settore e le sue conseguenze: la Commissione ha presentato alcune proposte in questo senso - che prevedono il passaggio del 25% degli oneri della Pac agli Stati membri - ma non sarà comunque facile raggiungere un compromesso accettabile a tutti, vista l'opposizione già manifestata da Parigi.

Per quanto riguarda il contributo tedesco al bilancio, sempre la Commissione ha reso noto proprio all'indomani delle elezioni un rapporto sulla struttura del bilancio e sulle quote versate dagli Stati membri, da cui risulta che effettivamente la Germania è, assieme all'Olanda, il principale ufficiale pagatore della Comunità, mentre i grandi beneficiari sono i paesi mediterranei (ma non l'Italia), l'Irlanda e il Belgio. E non c'è dubbio che questa situazione, maturata nel corso dei decenni, sia stata anche il frutto dei rapporti e degli scambi politici fra i principali paesi membri, a cominciare da Bonn e Parigi, passando per Londra (l'"assegno" straordinario strappato nel 1984 da Margaret Thatcher) per finire con Madrid e Lisbona: rapporti e scambi che oggi, legittimamente, la Germania unita vorrebbe rivedere. D'altra parte, l'insistenza sul semplice saldo fra dare e avere, fra versamenti e trasferimenti, o sul cosiddetto *juste retour* non solo rischia di irrigidire le posizioni negoziali di tutti (Francia e Spagna innanzitutto) e di creare uno stallo dal punto di vista politico, ma non è neppure del tutto corretta dal punto di vista contabile: calcolato in relazione alla quota tedesca del Pil comunitario, infatti, il contributo di Bonn a Bruxelles è quasi normale (26 contro 28%), mentre risultano avvantaggiate invece Gran Bretagna e Italia. Una parte consistente dei fondi assegnati ai paesi mediterranei, inoltre, finisce spesso per tornare verso l'Europa centro-settentrionale, come nel caso, in sé esemplare, del nuovo aeroporto di Atene, interamente finanziato dall'Ue e interamente costruito da imprese tedesche: la partita di giro, dunque, è più complessa di quanto non appaia a prima vista, e c'è pertanto da aspettarsi (e augurarsi) un atteggiamento meno drastico su questo punto da parte della nuova maggioranza "rosso-verde", soprattutto se vorrà arrivare - come sostiene il testo dell'accordo di governo Spd-Verdi, che parla del varo di "Agenda 2000" come del compito principale della nuova maggioranza a livello europeo - ad un accordo sul bilancio in tempi rapidi e durante la sua presidenza.

Quanto all'allargamento dell'Unione, di nuovo, Schroeder ha promesso "continuità" rispetto all'era Kohl. E la ragione principale consiste senz'altro nella continuità degli interessi tedeschi a questo riguardo: dopo l'ormai avvenuto allargamento della Nato a Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, la Germania punta a completare l'operazione con l'inclusione degli stessi tre paesi (con la possibile aggiunta della Slovenia) nell'Ue, che finirebbe per farne il primo Stato tedesco della storia circondato soltanto da paesi amici e alleati, oltre che satelliti economici. La Germania di Kohl aveva fatto molte promesse ai paesi candidati, in particolare alla Polonia, ma con l'avvicinarsi delle decisioni concrete aveva anche sollevato la spinosissima questione della libera circolazione delle persone all'interno del mercato unico "allargato", avanzando l'ipotesi di lunghi periodi transitori (da 10 fino a 20 anni) per la sua piena applicazione ai nuovi membri. La Germania di Schroeder potrebbe fare meno retorica sull'allargamento e circoscrivere il problema dell'immigrazione da Est - perché di questo, in fondo, si tratta - ad un problema di mercato del lavoro, da disciplinare con misure *ad hoc*: la sostanza non cambierebbe di molto, ma si accantonerebbero quanto meno le motivazioni populistiche e velatamente razzistiche - i Verdi dovrebbero pesare anche in questo senso - venendo nello stesso tempo incontro alle preoccupazioni dei sindacati. Del resto, lo stesso accordo di governo menziona esplicitamente l'opportunità di "adeguate scadenze transitorie, ad esempio per la libera circolazione dei lavoratori". Infine, i rapporti in particolare con la Polonia potrebbero risentire di due fattori di segno opposto: da una lato, infatti, la costellazione politica attualmente al governo a Varsavia nutre un'antica ostilità nei confronti della Spd, che accusa di aver appoggiato abbastanza apertamente nel 1981 il *putsch* del generale Jaruzelski contro Solidarnosc. Dall'altro lato, tuttavia, la maggioranza "rosso-verde" - a differenza della Cdu-Csu - non dovrebbe subire il ricatto politico ed elettorale delle organizzazioni degli ex rifugiati dai territori

orientali, che anche di recente avevano costretto il governo di Bonn a condizionare lo sviluppo delle relazioni con Varsavia (e con Praga) al soddisfacimento delle loro rivendicazioni.

Non molto dissimile rispetto al recente passato potrebbe risultare, alla fine, anche l'atteggiamento della nuova maggioranza nei confronti della Turchia, che non rappresenta come noto soltanto un problema di politica estera. Se la Germania di Kohl aveva affiancato la Grecia nel chiedere l'esclusione di Ankara dal contingente di paesi con cui aprire negoziati per l'adesione all'Ue - e lo aveva fatto, anche attraverso le istanze dei Popolari europei, con toni quasi da crociata "cristiana" - la Germania di Schroeder dovrebbe risultare molto più aperta sul piano, religioso e culturale. Del resto, sono in genere di area socialdemocratica le organizzazioni che assistono i lavoratori e gli immigrati turchi (e curdi) in Germania, ed è stato calcolato che, fra i pochissimi turchi che hanno potuto votare il 27 settembre scorso, almeno due su tre hanno scelto il partito di Schroeder, mentre il primo deputato turco della storia tedesca, il trentaduenne Cem Ozdemir, è stato eletto nelle liste dei Verdi. Va inoltre considerato che, fra i primissimi progetti di legge che la nuova maggioranza presenterà al Bundestag, ci sarà senz'altro la riforma del diritto di cittadinanza, che dovrebbe facilitare l'acquisizione tanto della nazionalità tedesca per i giovani turchi di seconda e terza generazione che della doppia cittadinanza. Una riforma che costituirebbe una grande svolta per gli oltre 2 milioni di turchi (e quasi 7 milioni di stranieri) che vivono e lavorano nella Bundesrepublik, ma anche un importante strumento di politica estera per la nuova Germania: verso il Mediterraneo orientale, i Balcani, l'Europa centrale. D'altra parte, però, la coalizione "rosso-verde" dovrebbe anche risultare più esigente in materia di rispetto dei diritti umani e delle minoranze, e dunque accrescere la pressione sul governo turco, condizionandone in modo più stringente l'eventuale avvicinamento all'Ue. Anche in questo caso,

insomma, "continuità" - sia pure con motivazioni diverse.

Le relazioni con Parigi

Bilancio comunitario, Pac, allargamento, Turchia: su *tutti* questi capitoli della politica europea, la Germania di Schroeder rischia di trovarsi - ancor più della Germania dell'ultimo Kohl - in rotta di collisione con la Francia di Chirac e Jospin. Il fatto che la primissima visita all'estero del futuro Cancelliere sia stata a Parigi, appena due giorni dopo il voto, non deve trarre in inganno: il presunto "patto" Jospin-Schroeder di cui aveva parlato la (sola) stampa italiana nelle settimane precedenti non solo non è mai esistito ma appare, al contrario, quanto mai problematico. E' anzi proprio la consapevolezza delle divergenze oggettive oggi esistenti fra Bonn e Parigi ad aver convinto i due leaders ad incontrarsi subito e a mettere in piedi alcuni "gruppi di lavoro" comuni su vari dossiers, in modo da evitare inopportuni malintesi. La comune appartenenza dei due premier alla "famiglia" socialdemocratica - non era mai accaduto in questo dopoguerra, se non per un brevissimo e infelice periodo fra 1981 e 1982 (il primo Mitterrand e l'ultimo Schmidt) - rende evidentemente ancor più delicati e importanti i rapporti bilaterali: e va sottolineato, a questo proposito, come per la prima volta in assoluto il Ps francese, nella persona del suo primo segretario François Hollande, abbia attivamente partecipato alla recente campagna elettorale d'Oltre-Reno, rafforzando i canali di comunicazione con la Spd, pressoché cancellati durante l'era Mitterrand ma gradualmente riattivati a partire dal 1995, su iniziativa dell'allora neo-eletto presidente della Spd Lafontaine. Senza dimenticare che potrebbero conoscere nuovi sviluppi anche le relazioni fra i Verdi dei due paesi, stimolate dalle novità che il nuovo governo tedesco sta per introdurre: in questa prospettiva va probabilmente inquadrato anche il recente annuncio sulla candidatura di Daniel Cohn-Bendit come capolista degli *écologistes* francesi alle prossime elezioni europee.

Le relazioni franco-tedesche, del resto, sono sempre state caratterizzate da filosofie diverse. Da parte francese, il "duumvirato" con la Germania è stato visto come un vero e proprio sistema di governo della Comunità/Unione, con la Francia leader politico e la Germania leader economico-finanziario: le intese che venivano raggiunte lungo l'asse "carolingio" andavano poi trasmesse agli altri partners. Da parte tedesca, le relazioni con la Francia hanno rappresentato *un* elemento della politica di integrazione - europea e atlantica - della Bundesrepublik: sempre bilanciato dal cruciale rapporto strategico con Washington, l'asse "carolingio" ha rappresentato soprattutto un sistema di diplomazia preventiva, e le stesse intese bilaterali andavano poi inserite in una rete di rapporti europei più ampia e differenziata di cui Olanda, Italia e Gran Bretagna hanno costituito di volta in volta utili sponde occasionali. Oggi questi due diversi approcci sono diventati più che mai evidenti, e almeno dal 1992 il "motore" franco-tedesco non trasmette più all'Europa la consueta spinta propulsiva. D'altra parte le dimensioni stesse (presenti e future) dell'Unione rendono ormai inevitabile la costruzione di coalizioni di interessi più ampie: un gioco, questo, in cui la Germania ha più esperienza e più carte da giocare della Francia, a cominciare dal tema ricorrente di un *menage à trois* comprendente anche la Gran Bretagna di Tony Blair, passando per il nascente "blocco" nordico-baltico-mitteleuropeo, per finire con la *partnership* transatlantica. La seconda visita all'estero di Schroeder dopo il voto, del resto, è stata a Washington, e non sono poche le affinità politiche e personali che avvicinano il neo-Cancelliere tedesco - più che a Blair - a Bill Clinton.

Su entrambe le rive del Reno, d'altra parte, si sa che ben difficilmente l'Europa di questa fine di secolo potrebbe permettersi un'eventuale rottura dell'"asse" franco-tedesco: se istinti e interessi spingono i due paesi in direzioni opposte, dunque, la ragione storico-politica finisce per ricondurli su binari

più noti e rassicuranti. Così, ad esempio, Schroeder ha nominato Brigitte Sauzay, la "storica" interprete dei vertici fra Kohl a Mitterrand, come sua consulente speciale per le relazioni con Parigi. Ma a tirare davvero le fila della politica estera tedesca all'interno del Kanzleramt - in attesa di sapere che ruolo sarà assegnato a Karsten Voigt, che non si è voluto ripresentare al Bundestag e che incarna la continuità, in questo ambito, fra la Spd di Brandt e Schmidt e quella di Schroeder e Lafontaine - sarà Michael Steiner, un giovane diplomatico di "scuola" gensecheriana, già attivo a Praga nel 1989-90 e nella Bosnia del dopo-Dayton, che prenderà il posto di Joachim Bitterlich, l'eminenza grigia dell'ultima fase dell'era Kohl, appena nominato ambasciatore presso la Nato. Ma la chimica personale fra i capi di governo, che tanto ha aiutato in passato le relazioni franco-tedesche, è ancora difficile da valutare: entrambi protestanti (anche questa una novità assoluta, rispetto alla tradizione "renana") ma molto diversi per carattere, formazione e stile, ed entrambi socialdemocratici, ma con programmi e priorità non coincidenti, Jospin e Schroeder devono ancora imparare a lavorare assieme, come hanno del resto dovuto fare prima di loro quasi tutti i leaders politici dei due paesi. A tutt'oggi, se di affinità elettive o di convergenze parallele si può e si deve parlare, si possono semmai rintracciare (o meglio, intuire) fra i due superministri delle Finanze, Dominique Strauss-Kahn, l'ebreo di origine alsaziana e nome tedesco, e Oskar Lafontaine, il cattolico della Saar dal nome francese, apparentemente uniti dal comune obiettivo di creare un "contrappeso" politico all'autorità e alle scelte della nascente Banca Centrale Europea. E sarà forse proprio su questo punto - la gestione dell'Euro e la sua proiezione internazionale - che verrà soprattutto messa alla prova la tenuta dell'asse "carolingio", e che si vedrà chi, fra i due ministri, è più "francese" e chi più "tedesco".

La Berliner Republik

Ma chi sono, oltre a Schroeder e Lafontaine, gli *homines novi* che piloteranno

la Germania in Europa? Ministro degli Esteri e vice-cancelliere sarà, come annunciato da tempo, il leader dei Verdi Joschka Fischer, che completerà così una singolare parabola che lo ha portato da operaio e leader degli 'spontaneisti' di Francoforte ad attore occasionale, da taxista a ministro regionale dell'Ambiente, da parlamentare autodidatta a prossimo collega di enarchi e interlocutore stimato di feluche di lungo corso. Capo storico dell'ala "realista" dei *Gruenen*, Fischer è apprezzato dagli esponenti di tutti i partiti politici, e sa interpretare e guidare come pochi i sentimenti e gli istinti di una certa sinistra non solo tedesca ma europea: i Verdi, d'altra parte, sono i soli fra gli ecologisti dell'Europa centrosettentrionali ad aver approvato l'Euro e ad appoggiare il processo di integrazione in corso. Il problema - non soltanto di Fischer ma dell'intera coalizione - potrebbe semmai diventare proprio quello di un suo relativo distacco dal corpo dei militanti ecologisti: lo si è visto già nei mesi scorsi, quando i Verdi si sono divisi al Bundestag sulla ratifica dell'allargamento della Nato. In politica estera, insomma, le fratture potrebbero emergere all'interno dei Verdi, piuttosto che fra questi e i socialdemocratici, mentre su altri temi (politica interna, economia) potrebbero invece attraversare soprattutto la Spd. In ogni caso, Fischer sarà affiancato, in qualità di sottosegretario (praticamente l'unico in tutto il governo ad appartenere ad un partito diverso da quello del titolare), dall'ex portavoce di politica estera socialdemocratico Guenther Verheugen, approdato nella Spd nel 1983, dopo essere cresciuto nella Fdp all'ombra di Hans-Dietrich Genscher. Il coordinamento degli affari europei all'Auswaertiges Amt resterà responsabilità di Wilhelm Schoenfelder, mentre nuovo consigliere diplomatico di Fischer diventerà l'attuale direttore politico del ministero degli Esteri Wolfgang Ischinger, altro pupillo di Genscher (e più recentemente di Kinkel), con una lunga esperienza di *sherpa* e di negoziatore, da ultimo in Kosovo. E proprio sul Kosovo la nuova maggioranza ha dovuto affrontare la sua prima prova del fuoco: a metà ottobre

infatti, in osservanza della sentenza della Corte costituzionale che aveva autorizzato, nel 1994, la partecipazione della Bundeswehr a missioni Nato *out of area*, il vecchio Bundestag è stato riconvocato in seduta straordinaria per approvare un'eventuale azione in Kosovo. In una singolare manifestazione di unità e, appunto, "continuità" 503 deputati (su 584 presenti) hanno approvato la decisione: solo la Pds l'ha respinta, mentre i Verdi si sono di nuovo divisi, sia pure marginalmente. Il test anticipato è comunque servito a discutere da subito la condotta da tenere, da parte della nuova maggioranza, in circostanze analoghe, segnalando differenze di opinione e dubbi che hanno attraversato i parlamenti e le forze politiche di tutta Europa.

Il passaggio del ministero degli Esteri, dopo oltre 6 anni, dal liberale Kinkel al verde Fischer potrebbe inoltre comportare una minore insistenza della Germania sulla richiesta di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'Onu. Una minore insistenza, tuttavia, dovuta a ragioni in parte di stile politico - Kinkel aveva puntato molto (politicamente, elettoralmente e personalmente) su un'eventuale vittoria nella battaglia diplomatica sulla riforma dell'Onu - e in parte di opportunità contingente: il principale alleato della Germania in questa vicenda, il presidente americano Clinton, è al momento impegnato in altre battaglie. Una minore insistenza ma certo non una rinuncia, dato che la richiesta tedesca resta più che mai sul tavolo e continua a rappresentare un elemento di contrasto e di tensione bilaterale con l'Italia. Molto dipenderà comunque anche da come funzionerà la collaborazione/coesistenza fra Fischer e i tre maggiori dirigenti socialdemocratici, tutti in un modo o nell'altro coinvolti nella gestione della politica estera: Schroeder in quanto Cancelliere, Lafontaine in quanto ministro delle Finanze, e Rudolf Scharping in quanto ministro della Difesa. Collaborazione e coesistenza che si preannunciano fin d'ora difficili, soprattutto (di nuovo) nella Spd, dove l'accentramento delle competenze in materia finanziaria e di

Europa nel super-dicastero di Lafontaine - che resta anche presidente del partito - rischia di creare fin d'ora tensioni con la Cancelleria e di ri-creare - com'era già accaduto 25 anni fa fra Brandt, Wehner e Schmidt - una situazione di latente conflittualità all'interno della *trojka* dirigente socialdemocratica. Un ruolo di qualche rilievo, in questa costellazione, potrebbe presto essere assunto dal nuovo capogruppo al Bundestag, Peter Struck - la cui candidatura, molto popolare fra i deputati, è emersa in seguito ai veti incrociati di Lafontaine, Schroeder e Scharping, capogruppo uscente - e dal nuovo segretario organizzativo del partito Ottmar Schreiner, con l'intera potente federazione Spd del NordReno-Westfalia (autorevolmente rappresentata nel nuovo vertice dal capo della Cancelleria Bodo Hombach) a far pesare la bilancia in un senso o nell'altro.

Anche nel caso della politica di sicurezza in senso stretto, infine, potrebbe esserci "continuità" rispetto all'era Kohl, ma in un altro senso: infatti, sia pure per ragioni in parte diverse (l'antimilitarismo dei Verdi, l'esitazione della Spd ad abbandonare la coscrizione obbligatoria) rispetto a quelle del governo precedente (che aveva semplicemente deciso di guadagnare tempo), anche la Germania di Schroeder potrebbe continuare a rinviare la modernizzazione del proprio apparato militare, nonostante un grande paese circondato soltanto da partners e alleati non abbia affatto bisogno della Bundeswehr com'è oggi. Può darsi che gli imperativi di bilancio e la pressione degli ecologisti impongano tagli di spesa e riorganizzazioni, ma sembra al momento da escludere una riforma lungo le direttrici della specializzazione, della "interoperabilità" e della proiezione di forza fuori dai confini dell'Alleanza, che rappresentano invece le linee-guida delle misure che cominciano ad essere messe in atto dai governi un po' in tutta Europa: dalla Gran Bretagna alla Francia, dalla Spagna alla Svezia alla stessa Italia. Nello stesso tempo, tuttavia, non dovrebbe arrestarsi il processo di ristrutturazione dell'industria privata tedesca legata al settore della difesa, a cominciare

dalla progettata fusione fra Dasa - rimasta nel 'portafoglio' del gruppo Daimler-Benz anche dopo il recente accordo con l'americana Chrysler - e British Aerospace, in attesa di una credibile privatizzazione della francese Aerospatiale e della svedese Celsius.

Di politica estera, nella Germania di Schroeder, si occuperà comunque anche Heidemarie Wieczorek-Zeul, "Heidi la rossa", che assumerà il dicastero della cooperazione allo sviluppo e che, pur nei limiti delle sue competenze, dovrebbe invece cambiare parecchie cose rispetto al suo predecessore cristiano-sociale, e che potrebbe trovare nella sua omologa britannica Claire Short una preziosa interlocutrice e alleata. E di politica europea, soprattutto, si occuperà anche Otto Schily, prossimo ministro dell'Interno con giurisdizione sul cosiddetto terzo "pilastro" e sulla gestione dell'accordo di Schengen: anche nel suo caso, la continuità rispetto al recente passato dovrebbe essere molto più contenuta. Al di là della nuova legge sulla cittadinanza, la nuova maggioranza potrebbe anzi manifestare proprio in questo campo i maggiori segni di "discontinuità" rispetto alla coalizione cristiano-liberale. La personalità di Schily - a suo tempo avvocato di terroristi, poi esponente dei Verdi e, oggi, membro della Spd bavarese - offre da questo punto di vista garanzie liberali piuttosto solide, e d'altronde anche Schroeder, in anni non troppo lontani, aveva difeso rifugiati politici e immigrati. Potremmo insomma trovarci presto di fronte, per parafrasare il George Bush di dieci anni fa, ad una *kinder and gentler Germany*.

Più in generale, si può sostenere che con il voto del 27 settembre scorso si chiude definitivamente la cinquantennale parabola della *Bonner Republik* che abbiamo conosciuto. L'ultima generazione che aveva vissuto il nazismo e la guerra - quella appunto di Helmut Kohl e Theo Waigel - cede il passo ad una generazione che è interamente cresciuta nella Germania postbellica, occidentale e divisa: è la generazione dei Schroeder, dei Lafontaine, dei Fischer, ma anche dei nuovi leaders della nuova opposizione, Schaeuble, Ruehe e Stoiber - tutti nati fra il 1944 e il

1947, e tutti maggiorenni nel Sessantotto. Una generazione che non ha lo stesso senso della Storia e della memoria dei suoi predecessori e mentori, e che dunque non ne avrà gli stessi riflessi nelle relazioni con Parigi o con Varsavia. Ma è anche una generazione molto più integrata e "socializzata" nello spazio europeo di oggi. Hanno origini sociali e culturali abbastanza atipiche - solo Schily e Schaeuble, in fondo, appartengono alle tradizionali élites tedesche - e porteranno dunque nella vita pubblica del paese valori e comportamenti (anche privati) inevitabilmente diversi rispetto al pacioso e paternalistico Kohl, o all'ascetico e cerebrale Schmidt. Il loro impatto sulla Germania e sull'Europa è ancora di difficile da valutare. Ma sarà anche questo, in fondo, uno dei tanti motivi di interesse dell'ormai incombente *Berliner Republik*.