

"Fischer, l'Europa e gli strumenti del suo arduo cammino" in Affari esteri (Luglio 2000)

Source: Affari esteri. dir. de publ. Russo, Carlo. Estate 2000, n° 127. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"fischer_l_europa_e_gli_strumenti_del_suo_arduo_cammino"_in_affari_esteri_luglio_2000-it-820d4c22-4e2e-442a-8bb9-31d0722c0a01.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Publication date: 19/09/2012

Fischer, l'Europa e gli strumenti del suo arduo cammino

di Giuliano Amato

Un illustre storico francese, Jacques Le Goff, ha scritto una volta che "l'Europa ha un nome da 25 secoli, ma è ancora allo stadio di progetto". E a tale stadio - non di uno ma di *molti* progetti - rimarrà probabilmente ancora a lungo, perché è così che procede l'azione creativa della politica in senso alto, a cui dobbiamo i passaggi decisivi della costruzione europea.

Ma bisogna, appunto, avere progetti e visioni strategiche, e particolarmente oggi, quando l'Europa appare smarrita fra le incertezze sull'andamento dell'Euro, la prospettiva di un vastissimo allargamento dei suoi confini, e i primi segni di una crisi di sfiducia da parte dei suoi cittadini.

Il discorso del Ministro degli Esteri tedesco Fischer all'Università di Humboldt, nel maggio 2000, ha avuto da questo punto di vista un merito di fondo: finalmente, il dibattito sul futuro dell'Europa, sull'assetto dell'Unione *allargata*, ha ottenuto l'attenzione dei *media* e dell'opinione pubblica. Non è più ristretto alle aule accademiche e ai *think tanks*, e neppure circoscritto alle stanze dei diplomatici, che, ormai da diverse settimane, stanno negoziando la revisione del Trattato di Amsterdam.

Ed è un bene che i cittadini europei, il *demos* a cui ogni dirigente responsabile deve fare riferimento, siano informati e coinvolti in un dibattito pubblico più vasto sulla *finalità politica* dell'Unione, al di là delle pur essenziali riforme dei meccanismi decisionali, attualmente in discussione nella Conferenza Intergovernativa.

1. Prima di Fischer, già Jacques Delors - con il rilancio della sua proposta di una *Federazione di Stati-nazione*, un'avanguardia politica raccolta attorno ai Sei Paesi fondatori della Comunità - poi Valéry Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt - con la loro idea di rimettere in moto il processo di integrazione a partire dagli *euro-europei* - avevano cercato di aprire la discussione sul *Quo vadis Europa?*

Questo è il punto da cui è partito anche Fischer, con un discorso che è stato letto da più parti come un rilancio in grande stile dei principi ispiratori della tradizione federalista: una tradizione nobile, che in Germania - come in Italia - ha avuto un radicamento solido e duraturo nelle *élites* pubbliche e fra i cittadini, a prescindere dalle rispettive preferenze politiche e appartenenze partitiche.

In realtà, al di là delle parole usate, le proposte che Fischer ha illustrato, sia pure a titolo *personale*, puntano ad aggiornare le vecchie idee-forza del federalismo europeo alla luce dei cambiamenti intervenuti alla fine del XX secolo e, soprattutto, della prospettiva dell'allargamento.

Vorrei in proposito ricordare quanto lo stesso Altiero Spinelli, uno dei padri fondatori e delle figure-chiave di quella tradizione, disse verso la fine della sua prestigiosa parabola personale. "L'architettura europea che abbiamo messo in piedi", sosteneva Spinelli alla vigilia dell'Atto Unico, "è stata il prodotto della tensione fra la visione radicale dei federalisti e l'approccio pragmatico degli uomini di Stato. Senza questa tensione non si sarebbe ottenuto nulla. La visione dei federalisti sarebbe rimasta un'utopia, il pragmatismo sostanzialmente conservatore degli uomini di Stato non avrebbe condotto da nessuna parte".

In questo *mix* fra posizioni ideali e loro articolazione in decisioni compatibili e istituzioni funzionali risiede il vero *motore* del processo di integrazione - processo che, come l'analisi freudiana, è, probabilmente, interminabile. Non ha un punto di approdo predefinito e condiviso; non procede in modo lineare; e non è auto-referenziale, ma interagisce con l'ambiente interno ed esterno per aggiustamenti, retroazioni e nuovi *inputs*.

Per questo motivo il problema vero, io credo, non è quello di accelerare in direzione di uno sbocco *federale* più o meno prefissato: uno sbocco auspicato da alcuni ma temuto da altri, e che in fondo consisterebbe in un trasferimento a livello europeo - dell'Unione Europea - delle competenze e delle attribuzioni degli Stati nazionali.

Paradossalmente, anzi, gli anni in cui la Comunità è cresciuta e si è sviluppata sono stati anche gli anni in cui gli Stati nazionali si sono più espansi, attraverso la mano pubblica e la creazione del *welfare State*.

Ora gli Stati nazionali tendono, piuttosto, a ritirarsi dall'economia e dalla stessa società, a svolgere un ruolo regolatore, piuttosto che interventista. Difficile, dunque, pensare ad un recupero a livello sovranazionale di quel potere di *comando* ormai perduto, oggi che i mercati non coincidono più con gli Stati e che le *reti* globali determinano non soltanto la *new economy*, ma l'intero spettro delle nostre relazioni pubbliche e personali.

Neppure Fischer, d'altra parte, si pone questo obiettivo. E' vero che tende a vedere l'Europa del futuro come una grande *Bundesrepublik*, con gli stessi livelli di *governance* e di *divisione di sovranità* del sistema tedesco. Ma non gli sfugge che le tradizioni civiche anche dei soli Quindici membri attuali sono troppo diverse tra loro per poter essere ridotte ad un modello unico, valido per tutte.

L'Unione, in fondo, resta un'ardita *joint venture* fra soci; un'Unione che procede per avanzamenti ed adattamenti successivi, combinando integrazione e cooperazione, strutture comuni e classici compromessi intergovernativi, standard da raggiungere, autorità di arbitrato e azioni di monitoraggio reciproco.

Le decisioni sono sempre più *brussellizzate*, ma le opinioni pubbliche sono ancora prevalentemente nazionali, mentre alcuni dei temi che le mobilitano (i diritti umani, ad esempio) non sono specificamente europei, ma universali.

Più che per *divisione di sovranità*, l'Unione procede, insomma, per *sovranità condivise*: dove la *sovranità* non è una quantità fissa e indivisibile, ma è funzione di una vicenda complessa e mutevole, nella quale integrazione e cooperazione non sono giochi a somma zero fra gli Stati e le istituzioni, ma spostano la sede e, soprattutto, modificano la natura dei poteri pubblici.

Tutto questo per dire che gli ambiti di legittimità politica, di identità culturale e di integrazione economica saranno, inevitabilmente, molteplici, anche all'interno di ciascun Paese membro. Competenze e poteri saranno distribuiti meglio e, in parte, dispersi a più livelli - verso il basso e verso l'alto - con soluzioni di volta in volta differenti.

È in questo contesto, nel contesto della costruzione di un sistema di governo multilivello (come dicono, in gergo, gli esperti), che va assolutamente salvaguardata la preoccupazione centrale ed originaria del federalismo, quella cioè di indicare ai cittadini e alle *élites* del continente - per usare un'espressione cara a Jacques Delors, che della tradizione federalista è, oggi, l'interprete più creativo - i *costi della non-Europa*. Le conseguenze potenzialmente distruttive di un riflesso difensivo e di un ripiego conservatore di fronte alle sfide del proprio tempo.

In questo senso, i richiami dello stesso Delors, di Giscard e di Schmidt - tutti *elder statesmen* di provata competenza e di sicura convinzione europeistica - sono diretti a proiettare i negoziati di oggi in una visione meno contingente, e condizionata, delle scelte da compiere.

E le sollecitazioni di Fischer - il quale fa parte invece degli uomini di Stato in servizio attivo - sono senz'altro utili nella ricerca di un equilibrio fra visioni strategiche e soluzioni possibili: in vista di un'Europa che avrà essenziale bisogno di un suo cuore centrale per non andare incontro alla cieca ad un allargamento da cui potrebbe essere ricondotta, altrimenti, alla dimensione di spazio economico.

2. Le tre questioni principali all'ordine del giorno della Conferenza Intergovernativa, ad esempio, sono apparentemente tecniche. Ma, se collocate appunto in una prospettiva strategica, hanno un'incidenza tutt'altro che secondaria sul modo in cui potrà funzionare l'Unione nei prossimi anni.

La composizione dell'esecutivo comunitario, il peso decisionale di ciascun Paese, e le aree in cui si dovrà passare dal voto unanime a quello a maggioranza qualificata sono elementi-chiave per definire l'equilibrio fra democrazia ed efficienza, fra rappresentatività ed efficacia nell'Unione Europea *allargata*.

È ovvio, tuttavia, che, se affrontati in un negoziato ristretto a questi soli punti, rischiano di esacerbare le differenze che già impedirono un'intesa ad Amsterdam, nonché di accrescere la diffidenza reciproca fra i *partners*. Se inseriti in una prospettiva di maggiore respiro, invece, possono indicare una via di uscita dalle difficoltà che già affliggono, fra l'altro, l'Unione a Quindici.

In altre parole: nuove regole democratiche sono indispensabili, per far funzionare le istituzioni di oggi ed ancor più di domani. I Paesi che vogliono l'allargamento devono rendersi conto che non ci sarà allargamento senza qualche rinuncia, in termini di attributi formali di potere, da parte di ciascuno e di tutti: che si tratti di un secondo Commissario, di qualche seggio a Strasburgo, di voti *ponderati* in Consiglio, o di politiche su cui esercitare un *veto*.

A loro volta, i Paesi che vogliono entrare nell'Unione, e che, oggi, guardano con grande diffidenza ai negoziati istituzionali, devono rendersi conto che senza strutture decisionali e amministrative più snelle o non entreranno tanto presto o potranno trarre meno benefici dall'ingresso. Tutto questo è senz'altro vero per la dimensione strettamente comunitaria dell'integrazione, vale a dire per il *Mercato unico*, l'*Unione Monetaria* e le politiche comuni gestite dalla Commissione.

E i Paesi che vogliono anche un vero *approfondimento*? E qui, a questa delicata giuntura, che vengono a saldarsi - o a scontrarsi - le visioni degli uni e gli imperativi immediati degli altri.

Non c'è dubbio che i Sei Paesi fondatori della Comunità hanno il diritto/dovere di rilanciare la discussione e l'iniziativa sulla *finalité politique* dell'Unione.

È non c'è dubbio che una sorta di *avanguardia*, o di *motore*, l'Europa l'ha avuta in passato. Era l'asse franco-tedesco, o meglio Parigi-Bonn, attorno e a fianco del quale sia l'Italia, sia i Paesi del Benelux hanno esercitato un'importante funzione di socializzazione e mediazione.

In seguito, altri Paesi - a cominciare dalla Spagna e dal Portogallo - si sono associati a questo gruppo trainante dell'integrazione, anche se il varo dell'Unione Monetaria ha, temporaneamente, creato tensioni al suo interno.

Oggi, tuttavia, la situazione appare cambiata. E auspicabile, e direi anzi indispensabile, il rilancio dell'intesa franco-tedesca, senza e contro la quale non è possibile far procedere l'integrazione.

Al tempo stesso, l'Unione attuale e, ancor più, quella futura hanno bisogno di un *centro di gravità* - che è più di un asse, ma anche più di un *nucleo duro* - più ampio e meglio organizzato. Più ampio tanto nella sua composizione quanto nella sua portata, e meglio organizzato nel suo assetto.

Con gli accordi di Schengen e la creazione dello spazio comune di libertà e giustizia, e soprattutto con il rafforzamento della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), l'Unione ha, infatti, notevolmente *allargato* i suoi ambiti di attività e le sue ambizioni di intervento.

Ma i Paesi più interessati a cooperare e a integrarsi in queste nuove politiche, compresa la nuova dimensione di difesa, non sono sempre e necessariamente gli stessi, anche se fra gli aderenti all'Euro, a Schengen e all'UEO/NATO, ad esempio, esistono numerose analogie.

La principale, se non la sola differenza, è rappresentata dalla Gran Bretagna, che da poco più di un anno, su iniziativa di Tony Blair, si è messa alla testa dello sforzo europeo di conseguire una *capacità autonoma* europea di gestione, anche militare, delle crisi, ma che è fuori dall'*Euro* e anche da Schengen.

Uno dei grandi interrogativi dell'Unione Europea di oggi è, appunto, *Quo vadis Britannici* ?. Senza la Gran Bretagna, infatti, l'eventuale *centro di gravità* sarebbe, forse, più compatto, ma anche più debole politicamente, finanziariamente, militarmente, e più povero culturalmente.

D'altro canto, il *centro di gravità* di cui parliamo, per essere credibile ed efficace, dovrebbe essere

tendenzialmente omogeneo e relativamente uniforme, associare, cioè, più o meno gli stessi Paesi in tutte le politiche principali.

3. Per aprire la strada ad una prospettiva del genere, e tornando al punto di partenza - cioè come saldare la riflessione strategica al tecnicismo delle trattative diplomatiche in corso - è essenziale che la Conferenza Intergovernativa affronti con coraggio una revisione delle disposizioni sulla flessibilità, o meglio sulle cosiddette *cooperazioni rafforzate*.

Lo ha riconosciuto, grazie anche alla pressione italiana, lo stesso Consiglio Europeo di Feira, del 22 giugno 2000, in Portogallo, che ha raccomandato l'inclusione di questo tema nell'ordine del giorno della Conferenza.

Le norme ora in vigore, faticosamente negoziate ad Amsterdam, sono, infatti, poco utilizzabili proprio perché, nel garantire tutti, finiscono per non garantire nessuno e per incoraggiare le cooperazioni all'esterno dei trattati e delle istituzioni comuni.

Paradossalmente, tuttavia, le *cooperazioni rafforzate* non sono importanti tanto per il *pilastro* comunitario, per il quale erano state in un primo momento concepite. In fondo, se ampliarremo il ricorso al voto a maggioranza qualificata, il Mercato unico immaginato cinquant'anni fa da Jean Monnet e Robert Schuman e le politiche e istituzioni comuni, che lo accompagnano, saranno davvero completati, per essere presto estesi ai Paesi candidati.

Le *cooperazioni rafforzate* sono, invece, cruciali nei nuovi *cantieri* del processo di integrazione - giustizia, immigrazione, sicurezza e difesa - dove l'*acquis* è ancora tutto da costruire e dove, come venti o trent'anni fa per la Comunità, un certo livello iniziale di omogeneità e convergenza è fondamentale.

Una maggiore facilità - per l'eventuale *centro di gravità* di cui si è parlato - di innescare una *cooperazione rafforzata*, magari utilizzando le istituzioni e anche il bilancio dell'Unione Europea, costituirebbe un incentivo importante per l'*approfondimento* dell'integrazione in un'Europa sempre più grande e più diversificata.

Fra l'altro, moltiplicherebbe l'effetto *magnetico* del *centro di gravità*. I *partners* inizialmente non interessati o non qualificati alla *cooperazione rafforzata* si vedrebbero presto spinti ad aderirvi per non restare esclusi dai suoi prevedibili benefici, funzionali e politici.

In fondo, è quello che è accaduto - *mutatis mutandis* - sia con l'Unione Monetaria che con Schengen: che hanno finito per incorporare più Paesi di quanto inizialmente previsto o immaginato.

La grande Europa allargata, in sostanza, ha bisogno di un cuore vitale: come strumento di integrazione e non di divisione, e come strumento aperto, allo stesso modo della Comunità dei decenni scorsi, ai Paesi interessati ad entrarvi.

In qualche modo, si tratterebbe di un ritorno al futuro, nutrito di visioni ma anche di esperienza concreta, di una nuova tappa nell'arduo cammino dell'Europa.