

Associazione
Cultura & Sviluppo - Alessandria

VIALE TERESA MICHEL, 2 - 15100 ALESSANDRIA
TEL. 0131- 222474/225087 FAX 0131- 288298
E-MAIL: acsal@acsal.org WEB SITE: www.acsal.org



GIOVEDÌ CULTURALI

L'UNIONE EUROPEA BILANCIO E PROSPETTIVE

Sintesi della conferenza di giovedì 3 novembre 2005

Relatore: **CORRADO MALANDRINO**, Preside della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università del Piemonte Orientale, professore ordinario di Storia delle dottrine politiche, titolare della cattedra Jean Monnet di Storia dell'integrazione europea

Il professor Malandrino ha iniziato la sua relazione sull'Unione Europea ricordando come si sia sistematicamente passati in poco tempo dall'euro-ottimismo degli anni Novanta, ovvero da una visione ottimistica e progressista dell'Europa, a un **diffuso, profondo euro-scetticismo** attuale. Le ragioni di tale inversione di rotta sono molteplici. L'Europa si trova in una situazione di grave *empasse*, determinata da diverse ragioni; cerchiamo di identificare meglio i punti nevralgici.

TRATTATO COSTITUZIONALE

Il Trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 dai Capi di Stato e di governo, è attualmente al vaglio dei 25 Stati membri dell'UE. Le ratifiche nazionali hanno luogo in tempi diversi e con strumenti diversi; in alcuni Paesi l'approvazione della Costituzione dovrà passare attraverso il beneplacito dei Parlamenti nazionali, mentre in altri sarà decisivo il voto espresso dai cittadini attraverso lo strumento dei referendum popolari. L'agenda delle ratifiche ha subito qualche modifica dopo il voto negativo dei referendum in Francia (29 maggio 2005) e in Olanda (1 giugno 2005) e il Consiglio Europeo ha deciso di lasciare agli Stati membri, che ancora non avessero deciso, la possibilità di sospendere o meno il processo di ratifica in corso. Il termine ultimo è fissato per il 1 novembre 2006; se alcuni Paesi non ratificheranno la Costituzione entro tale data si aprirà un capitolo nuovo dagli esiti incerti. Sicuramente **la mancata ratifica da parte della Francia e dell'Olanda**, membri fondatori dell'UE, è un duro colpo per l'Europa, le cui ripercussioni risultano difficili da prevedere. In Francia la vittoria del "no" è dipesa principalmente dalla contrarietà della Sinistra, soprattutto dei socialisti e dei comunisti: essi criticano la presenza di principi neoliberisti nel testo del Trattato, l'eccessiva importanza data ai temi economici e capitalistici, l'assenza di riferimenti al ripudio della guerra, le troppo scarse garanzie in difesa dei lavoratori, dei migranti, del *welfare state*. In questo contesto non c'è da meravigliarsi che l'allargamento a Est sia vissuto con molto scetticismo, avendo aperto la strada a una concorrenza al ribasso in termini di tasse, tutele sociali, salari. Ragioni ben diverse quelle dei "no" della destra nazionalista, principalmente in Olanda. La paura in questo caso è che la Costituzione disponga di poteri tali da svuotare di significato e di autorità i singoli Stati, promuovendo un appiattimento delle identità nazionali in nome di un'unione indifferenziata.

Oltre a queste ragioni, più dirette e utilitaristiche, legate alle politiche concrete attuate dall'UE, ne esistono sicuramente altre, più profonde e meno contingenti, che riguardano da vicino sia questioni di politica interna dei singoli Stati, sia il deficit democratico proprio dell'Unione. Uno dei punti cruciali della controversia riguarda infatti la possibilità di esistenza di un'arena politica europea non più dominata esclusivamente dalla dialettica tra gli esecutivi (e di conseguenza tra gli interessi nazionali), ma strutturata dal confronto tra diversi orientamenti ideologici dei quali si facciano portatori movimenti e partiti a livello europeo.

AMPLIAMENTO DELL'UNIONE

Dal 1 maggio 2004 **dieci nuovi Paesi sono entrati a far parte dell'UE**. L'Unione Europea a 25 membri comprende tre ex repubbliche sovietiche (**Estonia, Lettonia, Lituania**), quattro ex Stati satelliti dell'URSS (**Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia**), un'ex repubblica iugoslava (**Slovenia**) e due isole del Mediterraneo (**Cipro, Malta**). Dal 1987 al 1996 sono tredici i Paesi che hanno presentato domanda di adesione all'UE; oltre a quelli sopra elencati, **Bulgaria e Romania** (che dovrebbero diventare membri il 1 gennaio 2007) e **Turchia** (che ha ufficialmente ottenuto lo statuto di Paese candidato all'adesione). Anche la **Croazia** ha chiesto di entrare nell'Unione (21 febbraio 2003); nel giugno 2004 il Consiglio Europeo ha riconosciuto anche questo Paese come candidato all'adesione e ha avviato i negoziati, a condizione che la Croazia collabori pienamente con il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia. La politica adottata dal Consiglio è dunque quella di un "allargamento per tappe", secondo i ritmi propri di ciascun Stato.

I problemi che l'allargamento comporta non sono irrilevanti e hanno suscitato molte perplessità, soprattutto in considerazione delle difficoltà implicite all'integrazione di Paesi con livello di vita, tradizioni, esperienze, giudizi di valore, molto differenti rispetto a quelli dell'Europa occidentale. Un esempio su tutti è quello costituito dalla Turchia, la cui integrazione comporta grossi interrogativi, soprattutto a livello socio-economico, socio-culturale e religioso.

BILANCIO UE

Nel giugno 2005 il premier lussemburghese, nonché presidente di turno, **Jean-Claude Juncker**, ha mediato i negoziati per la definizione delle risorse di bilancio per il periodo 2007-2013. Si tratta della quarta serie di "Prospettive finanziarie", dopo il I Pacchetto Delors (1988-1992), il II Pacchetto Delors (1993-1999) e l'Agenda 2000 (2000-2006). L'obiettivo di tali Prospettive è quello di stabilire il quadro pluriennale di spesa per l'Unione Europea. Gli stanziamenti del bilancio dell'UE sono una combinazione delle "risorse proprie" dell'UE stessa e del contributo versato direttamente da ogni Stato membro. Le "risorse proprie" sono le entrate provenienti dai prelievi sulle importazioni agricole, dai dazi doganali sulle altre importazioni e da una parte del gettito dell'imposta sul valore aggiunto (circa il 4%). Esse sono pari a un quarto del bilancio. Gli Stati membri versano poi una percentuale del reddito nazionale lordo. Poiché questo costituisce una misura della ricchezza nazionale, tale formula garantisce che ogni Paese contribuisca secondo i suoi mezzi. La massima voce di spesa del bilancio è destinata a garantire e tutelare il patrimonio agricolo e rurale dell'Unione. Le politiche che assorbono gran parte delle risorse rimanenti sono la politica regionale, la politica sociale, la ricerca e l'innovazione, gli aiuti ai Paesi dell'Unione economicamente meno sviluppati e quelli per lottare contro la povertà a livello mondiale.

I negoziati di giugno hanno drammaticamente evidenziato **il totale disaccordo tra i governi relativamente sia al volume delle risorse da destinare sia alla scelta delle priorità di bilancio**. In particolare, alcuni governi del Nord Europa (Regno Unito in testa) si sono rifiutati di oltrepassare la soglia di contribuzione dell'1% del Reddito Nazionale Lordo al bilancio comunitario. Blair ha strenuamente difeso il privilegio del rimborso britannico (pari oggi a circa 5 miliardi di euro, ma destinato a crescere in futuro), mentre la Francia si è irrigidita sulla possibilità di rivedere il pacchetto agricolo e di tagliare i sussidi comunitari in fatto di agricoltura e spesa regionale. Tutto ciò ha bloccato i tentativi di mediazione di Juncker; ora si riparte con la presidenza britannica e poi austriaca e vedremo se si riuscirà nel tentativo di rilanciare l'economia senza rinunciare alla salvaguardia del modello sociale, ovvero mediando la posizione inglese, da sempre improntata a un liberismo spinto, e quella continentale, in particolare francese, più attenta alla salvaguardia delle istanze sociali e del *welfare*.

POLITICA ESTERA E POLITICHE DI IMMIGRAZIONE

Si tratta di altri due aspetti cruciali della politica europea sui quali **manca un accordo sovranazionale**. Lo sforzo di costruire strumenti di difesa comuni non ha portato a unità. Anzi, in fatto di politica estera le divisioni sono fortissime e in aperta contraddizione con le ambizioni dell'Unione di presentarsi come soggetto attivo sulla scena internazionale. Emblematico in tal senso il caso della guerra in Iraq: l'Inghilterra si è schierata a sostegno di Bush insieme alla Polonia e all'Italia, mentre Francia, Belgio e Germania hanno assunto una posizione contraria. Sicuramente l'Unione ha realizzato molti meno progressi nel forgiare una politica estera e di sicurezza comune che non nel creare un mercato unico e una moneta unica.

Anche in fatto di politiche di immigrazione manca una visione unitaria, una politica comune, che vada oltre le leggi degli Stati nazionali. L'Unione Europea avrà fra poco una frontiera che andrà dal Circolo polare al Mar Nero e una politica dell'immigrazione non può che avvenire a livello europeo, condividendone i costi tra i Paesi membri e istituendo una frontiera comune.

Dopo aver commentato tutti questi fallimenti o mancate opportunità, che generano una situazione diffusa di pessimismo nei confronti dell'Europa, il relatore ha introdotto una riflessione ulteriore relativamente al fatto che l'**euro-scetticismo**, prerogativa in passato delle destre, tende oggi a dividersi più equamente tra destra e sinistra.

Ma, mentre sono perlopiù note le ragioni dell'euro-fobia di destra, quali sono le ragioni di questo nuovo fenomeno di "**gauchisme euro-scettico**"? Si possono individuare tre motivazioni fondamentali.

ARGOMENTO SOCIALE, PACIFISTA, AMBIENTALE

Chi da sinistra si pone in posizione dubbiosa nei confronti dell'Europa sostiene che il modello economico che si va perseguendo e che si sta sempre più affermando è di tipo liberista, sostanzialmente contrario alle forze del lavoro. In particolare, le polemiche si sono concentrate su una direttiva europea, la **direttiva Bolkenstein**, dal nome del commissario europeo per la Concorrenza e il Mercato interno che l'ha proposta durante la presidenza Prodi. Tale direttiva si prefigge di imporre ai 25 Stati membri le regole della concorrenza commerciale, senza alcun limite, in tutte le attività di servizio, secondo il principio del Paese d'origine. Ciò significa che un fornitore di servizi è sottoposto esclusivamente alla legge del Paese in cui ha sede l'impresa e non a quella del Paese dove fornisce il servizio. Tutto ciò conduce inevitabilmente a un'apertura della concorrenza e alla privatizzazione delle attività di servizio, a una deregolamentazione dell'erogazione dei servizi e a una destrutturazione e precarizzazione del mercato del lavoro; in altre parole l'*imprinting* della regolamentazione è dato da un equilibrio più liberista che non sociale.

Se l'argomento sociale ha una sua valenza critica oggettiva, gli altri due argomenti, ovvero quello pacifista e ambientalista, sottolinea il relatore, sono stati spesso strumentalizzati dalla Sinistra europea in maniera pretestuosa. Le tematiche ambientaliste sono da sempre al centro dell'attenzione di chi opera in Europa (malgrado l'opinione contraria espressa, ad esempio, dai Verdi italiani), mentre, relativamente alla pace, la contraddizione è evidente: l'Unione Europea nasce per difendere la pace e per uscire dalle logiche nazionalistiche e imperialistiche che avevano condotto nel corso del Novecento alle due guerre mondiali.

ARGOMENTO PROCEDURALE

Circa gli aspetti critici e le accuse mosse all'Europa, la questione di fondo riguarda soprattutto le procedure adottate per la formazione delle leggi dell'Unione stessa e la responsabilità democratica dell'esecutivo europeo. Sotto questo aspetto la Costituzione europea non è ancora riuscita a eliminare il **pesante deficit democratico**, anche a causa dell'accanita resistenza di alcuni governi nazionali al superamento del diritto di veto su questioni rilevanti, come la politica estera e la sicurezza.

Si potrebbe forse ovviare a questa situazione, sottolinea il relatore, attraverso la costruzione di un modello istituzionale federale che si orienti alla cogestione di due livelli di sovranità, ossia quello nazionale e quello sovranazionale.

Accanto a tutti questi elementi critici, messi precedentemente in evidenza, esistono tuttavia anche **molteplici punti di forza dell'Europa**; la rilevazione di quattro deficit storici e la conseguente messa in atto di quattro grandi idee propulsive ha fatto sì che l'Europa prendesse forma e si consolidasse.

GUERRA/PACE

Per secoli la storia dell'Europa è stata contrassegnata da scontri armati e da conflitti tra Stati. Durante il XX secolo gli antagonismi tra le maggiori potenze europee sono culminati nella prima e nella seconda guerra mondiale. Dopo le devastazioni causate dalla seconda guerra mondiale si è fatto strada il convincimento che le divergenze d'interessi e i conflitti andassero risolti non più con le armi ma con il dialogo e, durante gli anni Cinquanta, i padri fondatori del processo d'integrazione europeo, recuperando l'idea kantiana della *pace perpetua*, si mossero proprio in questa direzione di **totale ripudio e delegittimazione della guerra come strumento politico per risolvere le divergenze**. Ci si potrebbe domandare se oggi siamo ancora al riparo dalla possibilità del sorgere di una guerra intestina europea. Qualche dubbio affiora, e i maggiori interrogativi sono legati alla gestione del processo di integrazione dei Paesi dell'Est. Già si è accennato sopra all'incognita della Croazia, paese candidato a entrare nell'Unione, che deve ancora risolvere gravi dissidi con la confinante Slovenia, nonché superare il problema dei criminali di guerra degli anni Novanta.

Per evitare che le guerre si ripetano sotto altre forme bisogna inevitabilmente limitare le sovranità nazionali e gli interessi locali, cercando di potenziare quell'identità comune che ha garantito la lunga pace della seconda metà del Novecento.

PROBLEMA TEDESCO

L'Unione europea, nel periodo post-bellico, ha rappresentato **la cornice ideale per la soluzione del problema tedesco**. L'unità europea che si è andata costituendo ha efficacemente garantito la stabilità della Germania come Paese pacifico e democratico, consentendogli una vertiginosa crescita economica della quale hanno beneficiato anche tutti gli altri Stati europei. Attualmente, tuttavia, la Germania è in crisi di identità e la possibilità del risorgere di rigurgiti nazionalistici e di mire imperialistiche sembrerebbero fortemente favoriti dall'apertura verso Est attuata dall'UE, verso la quale si stanno indirizzando soprattutto gli interessi economici tedeschi.

DEFICIT STRATEGICO

Nel secondo dopoguerra l'Europa ha perso di potenza decisionale e strategica sugli assetti geo-politici mondiali, a scapito di Stati Uniti e Unione Sovietica. Oggi, in epoca post-bipolare, l'Unione Europea continua a essere un attore privo di determinazione e di peso politico a livello internazionale. Come si potrebbe ovviare a questo deficit? Sicuramente, come già accennato, rafforzando il profilo di **un'Unione Europea come soggetto politico unico a livello globale**, in grado di porsi come modello alternativo in un mondo che rischia una pericolosa e incerta *pax americana*.

RUOLO ECONOMICO

Nell'esperienza storica rientra anche l'unificazione economica come fusione degli interessi specifici (fino al salto di qualità della moneta unica), che oggi si trova davanti alla sfida della modernizzazione competitiva nel vasto scenario mondiale. Si tratta probabilmente della conquista più grande e consolidata da parte dell'Unione, maturata lentamente nel contesto storico dell'Europa del Novecento.

Cosa si potrebbe fare, in conclusione, concretamente, per ridare ossigeno a questa Europa fortemente in crisi e sotto accusa?

Ad esempio **far ripartire il processo costituzionale su altre basi**, ovvero a livello di Parlamento Europeo, aprendo uno spazio più significativo alla rappresentatività democratica. L'idea è di per sé apprezzabilissima, ma rimane debole e difficilmente perseguibile, dal momento che per ora il vero potere decisionale rimane al Consiglio dei capi di stato.

Forse l'ipotesi più concretamente realizzabile è quella di **un'Europa a due velocità**. I Paesi che storicamente hanno più a cuore la questione europea dovrebbero costituire un nucleo federale all'interno dell'Unione, che potrebbe muoversi con maggiore agilità e soprattutto esprimersi in maniera univoca su alcune questioni cruciali quali ad esempio, come più volte ripetuto, la politica estera.

DIBATTITO

Quale ruolo hanno giocato e continuano a rivestire Stati Uniti e Cina nel processo di integrazione dell'Unione Europea?

Storicamente gli Stati Uniti sono all'origine del processo di unificazione europea. Non è un caso che la prima organizzazione europea del dopoguerra, vale a dire l'OECE (Organizzazione europea per la cooperazione economica), fondata nel 1948, sia stata creata su iniziativa degli Stati Uniti. Nel 1947, l'allora ministro americano degli Affari esteri, George Marshall, sollecitava gli Stati europei a unire i loro sforzi nell'opera di ricostruzione economica. Allo scopo, prometteva loro il sostegno degli Stati Uniti, sostegno che si concretizzò, appunto, nel "Piano Marshall" e gettò le basi di una ricostruzione rapida dell'Europa occidentale. Alla creazione dell'OECE fece seguito, nel 1949, quella della NATO, sotto forma di patto militare con gli Stati Uniti e il Canada. Il filo-atlantismo ha dunque legato insieme le esperienze degli anni Cinquanta. Negli anni Sessanta, la situazione cominciò a mutare dal punto di vista degli americani, in quanto l'Europa occidentale stava diventando troppo forte e cominciava a emergere sullo stesso livello economico degli Stati Uniti come un possibile, serio rivale a livello mondiale. Negli anni Settanta e Ottanta l'Europa confermava il suo ruolo di competitore economico internazionale, mentre, sul piano geopolitico, la sua strategia non differiva significativamente da quella americana. Ci si chiede se oggi gli Stati Uniti abbiano ancora interesse affinché l'Europa rimanga unita. Forse sì a livello economico, per aver un interlocutore unico, mentre, sul piano della politica estera, come ben hanno dimostrato i casi recenti, è per loro più conveniente utilizzare a proprio favore le divisioni interne.

Per quanto riguarda poi la Cina, ci troviamo di fronte sia a un rifiuto ideologico dell'unificazione politica europea, sia all'interesse pragmatico di sfruttare frammentazioni in campo economico e legislativo.

Un parere sulla presidenza Prodi e sul processo di ampliamento.

Relativamente al suo mandato europeo, Prodi non ha manifestato una linea coerente. Mentre ha avuto buone intuizioni dal punto di vista economico, si è rivelato molto deficitario sul piano dell'elaborazione istituzionale. In particolare, ha identificato l'ampliamento come il coronamento della sua presidenza, senza considerare che era probabilmente opportuna una maggiore gradualità nella gestione del processo. I problemi legati all'allargamento sono molti e complessi. Basti citare, a titolo esemplificativo, il caso Turchia e Cipro. Cipro è membro effettivo dell'Unione. La parte settentrionale dell'isola è occupata dalle forze militari turche, mentre quella meridionale è greca. La Turchia rifiuta di riconoscere la sovranità dello Stato cipriota; come potrà allora Cipro riconoscere la legittimità della Turchia a entrare in Europa? Anche i citati casi di Slovenia e Croazia o della Bulgaria presentano molti interrogativi di non facile soluzione. L'ampliamento è stato in sostanza vissuto come un traguardo da conseguire a tutti i costi, senza considerare cinquant'anni di storia divisa e di appartenenza a sistemi politici e culturali di riferimento totalmente differenti e incompatibili. Prodi si è sicuramente trovato a gestire una situazione oggettivamente complessa e Gran Bretagna, Danimarca, Polonia e Spagna (prima di Zapatero) hanno osteggiato la sua politica, impedendo che alcune sue felici intuizioni entrassero nel Trattato costituzionale e tacciandolo di essere centralista e eccessivamente decisionista.

È evidente, nell'attuale assetto politico europeo, una mancanza di feeling tra Francia e Germania. È confermabile questa impressione? Inoltre, la Francia detiene ancora un ruolo di centralità in Europa?

Innanzitutto Francia e Germania non costituiscono più l'asse portante europeo e mancano attualmente figure di riferimento di grandi leader nazionali in sintonia con il processo di integrazione europea (basti pensare a Kohl, grande e convinto europeista in confronto a Schroeder o a Chirac e al suo oscillare tra politiche filo-gaulliste e dichiarazioni europeiste). A tutto ciò si aggiunge l'emergere di interessi nazionalistici, non superati dalla volontà di ritrovare un senso, un "respiro" comune. Lo scollamento è dunque evidente, così come la diversificazione progressiva di interessi economici da parte di Francia e Germania, l'una sempre legata alla difesa delle politiche agricole e delle relative sovvenzioni comunitarie e l'altra orientata in maniera sempre più cospicua verso i mercati dell'Est, in particolare la Turchia. La possibilità dunque di ricostituzione di un asse franco-tedesco è ipotizzabile solo nella misura in cui si costruisca un quadro unitario di regolamentazione e si riescano a tenere sotto controllo i nazionalismi all'interno dei singoli Paesi.

Per quanto concerne la Francia, effettivamente è stato il Paese cardine dell'Unione, per ragioni storiche (è il paese che è uscito vincitore dalla guerra) e politiche (punto di equilibrio delle politiche istituzionali). L'asse franco-tedesco ha rappresentato una realtà politico-strategica di fatto per lungo tempo, con una sorta di primariato riconosciuto alla Francia. Quando la Gran Bretagna è entrata nell'Unione, con la sua politica dichiaratamente non europeista, le cose hanno cominciato a cambiare ed è venuto a mancare un effettivo bilanciamento.

Si richiede qualche informazione suppletiva sull'idea, introdotta in precedenza, di "Stato federale"

L'Unione è ormai una realtà politica ed economica che conta 450 milioni di abitanti, circa il doppio degli Stati Uniti. Rafforzando alcune istituzioni si potrebbe arrivare a un vero e proprio Stato federale con un tetto istituzionale che consolidi e strutturi, dando loro continuità, politiche espansive economiche già avviate con successo. Chi potrebbe costruire oggi questo tetto istituzionale? Difficile dirlo, vista l'assenza di leader con una vocazione europeista accentuata. L'ipotesi di un'Europa a due velocità è credibile, ma anche in questo caso sembrano mancare le figure politiche di riferimento in grado di gestirla e realizzarla. Forse occorre allora partire da una prospettiva diversa, ovvero dall'Europa dei popoli e non dall'Europa degli Stati, recuperando e rinvigorendo l'idea di **un'Europa dei diritti e della pace, della cultura e del dialogo tra culture**. Allargare la costruzione della nuova Unione alla più ampia partecipazione dei cittadini, per avvicinare l'Europa ai suoi popoli, costituisce la sfida ultima del Trattato costituzionale, come capacità di sviluppare maggiore vitalità democratica e di dare all'Europa più trasparenza.