

L'EUROPA TRA IL SÌ E IL NO

*Raimondo Cagiano de Azevedo e Mauro Vaccaro **

Che l'esito negativo dei due referendum, francese ed olandese, fosse l'inizio in Europa di un periodo di incertezza e di crisi era facile prevederlo. E così è stato. Purtroppo era anche facile prevedere che quelli che qualcuno ha definito gli "eurofobi", presenti più o meno in tutti i Paesi, improvvisamente rinvigoriti da quel risultato, facessero sciacallaggio sulle disgrazie dell'Europa, spesso anche parlando da posizioni istituzionali che richiederebbero un linguaggio decisamente più ponderato.

La crisi c'è e merita, al contrario, ben altro rispetto e ben altra considerazione. Merita di essere capita, circoscritta e affrontata con grande serietà e lungimiranza. E nel ricco dibattito seguito ai due referendum sono state avanzate, assieme ad autentiche bizzarrie, anche riflessioni approfondite, spesso di carattere autocritico.

Ci si trova in queste settimane di fronte al dilemma sul come comportarsi con le ratifiche degli altri paesi. Da un lato non si possono ignorare né gli undici paesi che hanno già ratificato né il diritto-dovere degli altri a pronunciarsi (stabilito tra l'altro dalla dichiarazione n° 30 allegata al Trattato costituzionale)¹; dall'altro, però, due "no" così pesanti rendono estremamente difficile che il Trattato, così com'è, entri effettivamente in vigore. Se si fosse proceduto a una ratifica mediante referendum europeo (proposta a suo tempo bocciata, ma che potrebbe anche tornare ora d'attualità) forse ugualmente non si avrebbe avuto successo, ma almeno non ci si troverebbe di fronte a questo problema ridicolo sulla continuazione o meno del processo di ratifica.

Il fatto di non aver stabilito un "piano B" in anticipo è probabilmente stato un errore, che si paga con la maggiore incertezza di oggi. Ma in ogni caso gli scenari possibili a cui si pensava immaginavano un eventuale rifiuto della Costituzione da parte di paesi (come Inghilterra o Danimarca) tradizionalmente ai margini del processo di integrazione europea. Con il "no" della Francia, però, vengono meno tutte le alternative ipotizzate, fondate su livelli differenziati di integrazione, sul modello delle cooperazioni rafforzate.

La cosa che va subito chiarita e ribadita, come ha più volte sottolineato anche il Presidente della Repubblica Ciampi, è che indietro non si può e non si deve tornare e che questa ondata anti-europea nata dal referendum francese deve essere fermata al più presto.

* Università "La Sapienza" – Roma
CIFE – Centro Italiano di Formazione Europea – Roma

Questo non per una ostinazione cieca e indifferente agli esiti dei referendum. Al contrario, proprio per una interpretazione più profonda e veritiera dei risultati referendari. Se, come abbiamo detto, per essere affrontata con successo la crisi deve essere innanzitutto capita, allora non si può prescindere dalla constatazione che il “no” al Trattato costituzionale non è un “no” all’Europa *tout court*. Questo risultato, così apparentemente netto ed univoco, va invece analizzato in modo molto più scrupoloso.

Innanzitutto si potrebbe obiettare che, essendo stato il dibattito fortemente influenzato da questioni di politica interna (alcuni lo hanno definito un dibattito “franco-francese”), anche i risultati ne sono stati certamente condizionati. Anzi, a giudizio di gran parte degli osservatori, il “no” francese riflette un misto di grave insoddisfazione sul governo del Paese, sulla situazione economica e sociale, paura dell’allargamento, dell’immigrazione e sfiducia nella capacità dell’Europa di contribuire efficacemente a risolvere questi problemi, molto più che un giudizio sull’unica domanda del referendum, riguardante appunto il nuovo Trattato. Fermarsi qui sarebbe sbagliato ed ingenuo, ma anche al di là di queste considerazioni, tra chi ha votato pensando realmente all’Europa, non si può non evidenziare la palese diversità di posizioni all’interno dello stesso fronte del “no”.

Senza addentrarsi in troppi dettagli, il “no” va scisso in almeno due componenti, tra loro nettamente separate e concettualmente contrapposte: da un lato ci sono gli anti-europeisti, quelli che da sempre di Europa non ne vogliono sentire parlare; dall’altro c’è però una componente, certamente molto rilevante se non addirittura maggioritaria, che è contraria a “questa” Europa, giudicata troppo liberista e poco sociale, ma di Europa ne vorrebbe paradossalmente “di più”: vorrebbe un’Europa più sociale e più politica e meno dei burocrati e dei diplomatici. Il Trattato, insomma, è stato accerchiato e attaccato dai due lati: da chi lo accusava di essere “troppo” e da chi lo accusava di essere “troppo poco”.

In generale, come evidenzia un recente sondaggio di Eurobarometro², nonostante il risultato negativo della consultazione referendaria, la quasi totalità degli intervistati è favorevole all’appartenenza all’Unione europea: le percentuali sfiorano l’80% perfino tra coloro che hanno votato “no”, sia in Francia che in Olanda. È quindi evidente che il “no” alla Costituzione non deve essere interpretato come un “no” all’Europa: anzi la grande maggioranza dei cittadini considera l’appartenenza all’Unione come qualcosa di positivo.

Un altro elemento interessante che si evince dallo stesso sondaggio è che la gran parte dei cittadini ritiene che la vittoria del “no” consentirà di rinegoziare la Costituzione per arrivare a un testo più attento agli aspetti sociali (62% in Francia, 65% nei Paesi Bassi).

Ci si deve chiedere a questo punto se l'esito referendario porterà al risultato auspicato da questi cittadini. Francamente non sembra possibile, almeno nel breve periodo, una rinegoziazione del Trattato; anzi, visto come si sono articolati i dibattiti in sede di Convenzione e in sede di Conferenza intergovernativa, si potrebbe azzardare che il difficile equilibrio raggiunto in un negoziato così complesso, dopo due anni di lavori, non aveva margini ulteriori di miglioramento, sebbene il progetto di Costituzione fosse certamente migliorabile.

Per quanto riguarda gli effetti più politici del voto, essi sono a prima vista diametralmente opposti rispetto a quelli auspicati dagli "europeisti del no". Perché è assolutamente evidente che se c'era un paese in cui i temi sociali erano importanti e che ha esercitato da sempre, insieme alla Germania, la guida "politica" del processo di integrazione, ebbene questo paese era proprio la Francia. La stessa Francia che, alla fine della seconda guerra mondiale, assunse la generosa iniziativa della riconciliazione con la Germania, aprendo così la strada al processo d'integrazione. Una Francia che appare ora decisamente indebolita a livello europeo, fortemente lacerata al suo interno e con una classe dirigente che ha perso il polso del Paese, non sembra in grado di continuare a svolgere questo ruolo di guida.

Sembra condivisibile l'analisi di alcuni, tra cui ad esempio Günter Verheugen³, commissario all'industria, ed ex commissario all'allargamento, secondo la quale in ultima analisi è la globalizzazione la causa profonda della crisi europea, e non l'allargamento che più volte è stato citato come "capro espiatorio". In effetti lo scenario mondiale è in una fase di cambiamento rapido e radicale: nuovi giganti, come la Cina e l'India, avanzano sulla scena della grande politica mondiale, e l'Europa non può permettersi ancora a lungo di rimanere divisa. Gli Stati europei, anche i più grandi e ricchi, rischiano di rimanere schiacciati da questo nuovo contesto. Di fronte a meccanismi di tale portata solo l'Europa può essere la soluzione e comunque uno dei poli della globalizzazione.

Con i referendum francese ed olandese è venuta palesamente allo scoperto la contrapposizione esistente tra le due visioni diverse del processo d'integrazione e, a dispetto delle intenzioni di molti elettori, compresi quelli del "no", in questa fase sembra prevalere la visione minimalista dell'Europa, una visione intergovernativa, una visione che va poco oltre il mercato unico. A questo proposito dopo il referendum francese molti autorevoli commentatori hanno parlato addirittura di "*triomphe de l'Europe anglaise*"⁴, ritenendo che la Francia abbia sostanzialmente abdicato alla sua posizione di leadership in Europa.

Ma l'idea inglese dell'Europa, al di là dei tentativi di rassicurazione di Blair in occasione dell'inaugurazione del semestre di presidenza britannico⁵, non è certamente un'idea federalista e

affidare solo all'Inghilterra (che è perfino fuori dall'area dell'euro) la leadership del rilancio dell'Europa politica non è certo la mossa risolutiva.

Per uscire dalla crisi, bisogna agire in modo molto più incisivo, e farlo il prima possibile, anche perché l'allargamento, avvenuto prima della riforma istituzionale, rende più impellente questa necessità: il perdurare di questa fase di stallo potrebbe, infatti, creare un clima di rassegnazione e impotenza, rendendo le cose ancora più difficili.

Il voto di Francia e Olanda ha creato una situazione nuova che va affrontata alla radice proprio perché l'Unione non sembra più un progetto capace di mobilitare i cittadini. Come abbiamo visto il "no" esprime incomprensioni, malessere e insoddisfazione per come funziona l'Unione. Ma questo non deve portare alla paralisi proprio mentre il mondo guarda all'Europa con speranza. Le aspettative dei cittadini verso l'Europa sono soprattutto politiche e, quindi, l'unione politica deve restare l'obiettivo principale.

Quella che i cittadini hanno dimostrato di non amare è un'Europa fredda e lontana, quella dei trattati internazionali e delle conferenze intergovernative, un'Europa poco democratica e anche poco efficace. Per rispondere adeguatamente a questo malessere anche una eventuale rivitalizzazione del modello franco-tedesco finora prevalente forse non sarebbe sufficiente. Il modello attuale, con l'unica eccezione della Convenzione, si è articolato sempre con regole intergovernative e, pur avendo consentito al processo d'integrazione di procedere negli anni con apparente successo, svela oggi brutalmente la fragilità delle sue fondamenta. La crisi di oggi rappresenta quindi il fallimento profondo del modello intergovernativo, anche nella sua versione più euro-entusiasta.

Serve una netta inversione di tendenza, un tangibile segno di discontinuità con il passato: ad esempio un vero rilancio del processo costituente. Un nucleo di paesi potrebbe dar vita ad un'avanguardia federale, con la convocazione di un'Assemblea costituente europea, anche formata sul modello della Convenzione, che risponderebbe alla richiesta dei cittadini di un'Europa democratica e pienamente legittimata dalla volontà popolare. Il nuovo testo costituzionale, che andrebbe sottoposto a ratifica con un referendum europeo, rappresenterebbe un vero salto di qualità nel processo d'integrazione.

L'idea federalista è un'idea di metodo, è un modo di concepire l'unione politica, e non cambia a seconda delle contingenze: proprio per questo l'allargamento non va visto come un ostacolo all'integrazione politica federale, tanto più che le sue ragioni sono di lungo periodo, storiche e politiche, e trascendono qualsiasi altra considerazione.

A questo stadio avanzato della costruzione europea, occorre una maggiore integrazione politica anche perché l'Europa a venticinque è ingovernabile con le attuali regole stabilite nel 2000 a Nizza. Senza un vero rilancio politico l'Europa non potrà avere in futuro il ruolo che le spetta nel mondo, nemmeno dal punto di vista strettamente economico; non potrà esportare il suo modello sociale e i suoi valori condivisi. Serve coraggio e lungimiranza per ricostruire la fiducia nel progetto europeo: in fondo gli ideali dei padri fondatori sono ancora validi e incredibilmente attuali.

Il concetto di crisi, in queste circostanze, va interpretato nel suo significato etimologico, con un risvolto essenzialmente positivo, come un momento di passaggio alla scelta, alla decisione, e non come inizio del declino.

Il processo d'integrazione europea è andato avanti sempre in modo discontinuo, con accelerazioni e battute d'arresto. Nella sua lunga storia l'Europa ha già vissuto crisi profonde come quella attuale: si pensi ad esempio alla Comunità europea di difesa, e alla famosa "poltrona vuota" lasciata proprio dalla Francia. E sempre, quando si è trovata "in mezzo al guado", l'Europa ha saputo compiere il salto in avanti. Non è escluso che questa crisi, di cui oggi si fatica tanto ad intravedere la soluzione, non si riveli, col senno del poi, la spinta decisiva verso la costruzione di un'Europa migliore, di un'Europa dei popoli, di un'Europa federale.

¹ Gian Luigi Tosato e Ettore Greco, *Costituzione europea: come procedere se Francia o Paesi Bassi votano no*, Istituto Affari Internazionali, 2005.

² Eurobaromètre, *La Constitution européenne: sondage post-référendum en France*, Juin 2005; Eurobarometer, *The European Constitution: post-referendum survey in The Netherlands*, June 2005.

³ Lisbeth Kirk, *Verheugen blames globalisation for current EU crisis*, EU Observer, 14 June 2005.

⁴ Alain Duhamel, *Le triomphe de l'Europe anglaise*, RTL Info, 7 Juin 2005.

⁵ Tony Blair, *Speech to EU Parliament*, Strasbourg, 23 June 2005.