

## Il futuro dell'Europa

di

*Valéry Giscard d'Estaing*

Roma, 17 dicembre 2009

Sono molto lieto, per vari motivi, di inaugurare la serie di conferenze di Aspen Italia e ringrazio sentitamente il suo presidente, Giulio Tremonti, per quest'invito. Il primo motivo è di carattere personale. Come ben sapete, celebriamo quest'anno il venticinquesimo anniversario dell'Aspen Institute Italia. Come suo socio, fin dalla nascita, questa ricorrenza è per me un momento di grande orgoglio in considerazione dei progressi compiuti e di quelli futuri, all'altezza delle sfide che dovremo affrontare insieme. Aspen Institute Italia è molto cresciuto e rappresenta oggi un'organizzazione d'inestimabile valore culturale. Sono fermamente convinto che i suoi ideali – condivisi da tutti i nostri Istituti – meritino di essere preservati e rafforzati. Nel mondo globalizzato in cui viviamo, che cambia molto velocemente, è in effetti importante, per la classe dirigente di oggi e di domani, disporre di un luogo in cui fermarsi, per riflettere, discutere, analizzare e prendere decisioni con calma, lontani dalle pressioni della vita quotidiana. Il secondo motivo è che il 2009 segna un altro importante anniversario: il ventennale della caduta del Muro di Berlino, che ha permesso ai nostri compatrioti europei dell'Est, di sottrarsi alla pesante tutela sovietica e di ritrovare la libertà.

Prima di esporre le mie riflessioni sul "futuro dell'Europa", vorrei esprimere una convinzione fondamentale: per rafforzare il suo ideale di unità l'Europa ha bisogno innanzitutto di uno sforzo intellettuale. Per due ordini di motivi: innanzi tutto perché la difficoltà del compito, che consiste nell'unire pacificamente 500 milioni di abitanti, residenti in 27 Stati diversi, è senza precedenti nella storia dell'umanità. E, in secondo luogo perché questo compito abbraccia necessariamente un periodo molto lungo e, per riuscire ad anticipare i tempi, serve proprio un uno sforzo di riflessione ovvero di un "quadro concettuale". Nel corso degli ultimi anni, al termine dei lavori della Convenzione europea, alla quale i rappresentanti italiani hanno fornito un contributo importante, questo "quadro concettuale" era troppo debole e vago per ottenere il sostegno dell'opinione pubblica e per guidare l'azione delle istituzioni europee, Consiglio, Parlamento e Commissione. Questa è la situazione cui dobbiamo far fronte.

Il primo dicembre del 2009 è entrato in vigore il Trattato di Lisbona, che dota per la prima volta l'Europa di un assetto istituzionale completo, vent'anni dopo la caduta del Muro di Berlino. Dopo il Trattato del 1991 in Europa sono cambiate molte cose: l'Unione ha accolto ha accolto gli stati che si erano sottratti al giogo del blocco sovietico, è divenuta una realtà pacifica e attiva ben nota e rispettata in tutto il mondo. L'Unione europea, che è oggi la prima potenza commerciale nel mondo, con l'euro come seconda moneta internazionale, è divenuta un attore globale con cui bisogna ormai fare i conti. Chi mai l'avrebbe immaginato vent'anni fa?

Quest'arco di tempo corrisponde ormai all'incirca alla durata di ciascuna delle grandi fasi che hanno contrassegnato la costruzione europea. Dal 1950 al 1970 sono stati creati il mercato comune e la Comunità europea. Dal 1970 al 1990 sono state gettate le basi dell'unione politica e dell'euro con la creazione del Consiglio europeo, l'elezione del parlamento europeo a suffragio diretto e l'istituzione del sistema monetario europeo. In

tutti questi progressi, il contributo del mio amico Helmut Schmidt è stato consistente. Infine, dal 1990 al 2009 abbiamo assistito al processo di allargamento e al primo tentativo di elaborare una costituzione europea. Il 2009 chiude pertanto un periodo di grandi rivolgimenti in Europa, un arco di tempo segnato da difficoltà, da momenti in cui il motore ha perso colpi. Dopo il varo del Trattato di Nizza, considerato mediocre persino dai suoi stessi estensori, l'Europa ha dovuto far fronte a un allargamento insufficientemente preparato sul piano politico, poiché le istituzioni europee non erano state adeguate in tempo utile. Così in questi ultimi anni, ha cominciato a dubitare di se stessa.

È quindi con grande emozione che abbiamo assistito all'entrata in vigore del nuovo "trattato istituzionale", dotato degli strumenti necessari a rendere le istituzioni protagoniste del nostro futuro avendole rese più efficienti e più comprensibili. Ma quali sono questi strumenti? I due più visibili, che daranno all'Europa volto e voce sono il presidente del Consiglio europeo, eletto per due anni e rinnovabile per una volta sola e l'Alto Rappresentante, che sarà ben presto considerato dall'opinione pubblica come il ministro degli affari esteri dell'Unione: Nel lungo periodo quest'ultimo diverrà di fatto il coordinatore della politica estera europea, ovvero il Portavoce della posizione comune degli europei.

Se a queste due riforme aggiungiamo quelle di una definizione più precisa delle competenze, dell'approvazione a maggioranza qualificata delle decisioni in molti settori, del rafforzamento dei poteri del Parlamento Europeo e del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali, disponiamo allora degli strumenti indispensabili per assicurare un funzionamento più democratico ed efficace dell'Unione.

Inutile ricordare che queste disposizioni, che hanno tratto ispirazione dalla Convenzione europea, sono frutto di un metodo di lavoro anch'esso esemplare dal punto di vista della democrazia: è la prima volta che un Convenzione riuniva i rappresentanti di tutti i settori interessati del potere e della società civile. E il ricordo dell'attività svolta insieme a loro mi riempie sempre di gioia e di gratitudine.

Come sarà l'Europa fra vent'anni? Sarà diventata una protagonista a pieno titolo sulla scena mondiale, all'altezza delle sfide che l'attendono?

È difficile rispondere a questa domanda. Provo ad affrontarla in tre tempi diversi: un rammarico per il passato, una fase di transizione per il presente e una grande speranza per il futuro.

### **Un rammarico**

Per quanto appaia poco opportuno parlare del futuro dell'Europa a partire da una nota di rimpianto, questo può aiutarci a progredire se ci consente di trarre lezioni dall'esperienza.

È triste constatare l'affievolirsi dell'entusiasmo per l'Europa in questi ultimi anni, confermato dai referendum negativi in Francia, in Olanda e poi in Irlanda. Una tendenza che trova riscontro anche nelle sfere del potere, dove non si è saputo approfittare del grande slancio impresso dal primo progetto costituzionale.

Nel 2001, Laeken aveva fatto un bilancio realistico dei mali dell'Europa; nel 2003, venne proposto un testo. Le sue innovazioni sono state inserite nel Trattato di Lisbona, ma hanno perso impeto.

Perché non sono state mantenute le semplificazioni di linguaggio volte a rendere intelligibili ai cittadini le procedure europee? Perché sono stati accantonati i simboli dell'Unione? Eppure vi era stato un vero appello all'opinione pubblica. Questi simboli circolano ovunque, anche qui, anche in Francia, nonostante siano stati ridicolmente soppressi nel testo !

Più di recente, in occasione dell'elezione di due personalità la cui funzione era stata da poco istituita, non si è tenuto conto del profondo bisogno dell'Unione di assegnare questi due ruoli in modo democratico e trasparente, a due figure rappresentative di un impegno europeo riconosciuto.

Dopo una così lunga fase riformatrice, l'Unione avrebbe dovuto attribuire queste due funzioni essenziali attraverso una procedura di designazione democratica e trasparente, segnando una svolta nei comportamenti e ricercando, inoltre, un ampio consenso popolare.

Come spesso accade nei momenti importanti, la necessità prevale sulla partecipazione e la novità cede il passo all'abitudine. L'Unione ha ceduto alla tentazione dei conciliaboli intergovernativi, dimenticando che si trattava di una "elezione"!

Non metto in dubbio la qualità delle persone. Il nuovo presidente del Consiglio europeo, proveniente da uno Stato membro dell'"Europa fondatrice", profondamente legato al sistema federale delle istituzioni comunitarie, gode di un'eccellente reputazione nel suo Paese. C'è da sperare che la sua azione riservi delle sorprese a quanti avevano immaginato di designare un semplice "conciliatore" all'interno del Consiglio. Le sue prime dichiarazioni, come le sue iniziative, costituiscono, a questo riguardo degli indizi incoraggianti.

Gli farò visita per esporgli le considerazioni che hanno portato i membri della Convenzione a istituire la sua funzione e a definirne i poteri, poiché il Trattato di Lisbona ricalca alla lettera su questo punto le disposizioni del Trattato costituzionale.

Gli strumenti dunque esistono e il lavoro può essere avviato, con nuovi mezzi e in un contesto più chiaro.

Se mi sono soffermato su questi problemi, è perché illustrano una tendenza ricorrente della costruzione europea: quella di procedere a singhiozzo.

Oggi, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al quale le riforme fanno compiere un gran salto in avanti, l'Europa si ritrova di nuovo in una fase intermedia.

### **Una fase di transizione**

Siamo entrati nuovamente in un periodo di passaggio, in cui deve emergere di nuovo il grande progetto di integrazione europea. Questa fase durerà, probabilmente, dai dieci ai quindici anni, durante i quali proseguirà il confronto fra le diverse concezioni dell'Unione Europea.

Non è la prima volta, nella storia della costruzione europea che assistiamo a un simile ondeggiamento, a un momento d'indecisione fra i progetti che l'Europa deve incarnare.

Negli anni Cinquanta l'Europa venne immaginata come un progetto di pace fondato su una solidarietà di fatto che rendeva materialmente impossibile qualsiasi guerra sul continente europeo, e, secondo gli auspici dei suoi fondatori, gettava "le basi concrete di una Federazione europea" (Dichiarazione di Schuman).

Come si vede, oltre alla sua missione pacifica, il progetto fondatore della Comunità economica conteneva già, in nuce, l'idea politica. Ciascuno dei padri fondatori si augurava che l'Europa acquisisse, al momento opportuno, una struttura e un'identità politiche al fine di potere gestire in comune ciò che i singoli Stati non potevano gestire da soli in un mondo in costante evoluzione e dalle dimensioni rapidamente variabili. Ma nel perseguire quest'obiettivo politico, i vari Stati cercavano al tempo stesso di mantenere alcune prerogative politiche nazionali.

Animata a volte da un impulso federalista, frenata in altri casi da esitazioni intergovernative, l'unificazione dell'Europa è stata, paradossalmente, in alcuni momenti, il risultato collettivo di scelte nazionali particolari. Così, ciascuno Stato ha potuto trovare nel

progetto europeo uno strumento di realizzazione o di riaffermazione nazionale. E quel che è stato, per alcuni, un mezzo di redenzione o di democratizzazione (come nel caso della Spagna e della Grecia), è stato per altri un mezzo di emancipazione o di modernizzazione economica (come dimostra il caso Irlanda...).

Da qui una diversità di concezioni dell'assetto istituzionale dell'Europa, che andavano dalla semplice alleanza all'integrazione. La speranza era cresciuta dopo il Trattato di Maastricht, che auspicava, all'inizio degli anni Novanta, una politica estera e di sicurezza comune, che poteva sfociare in un sistema di difesa comune. Sta di fatto, però, che a parte l'introduzione dell'euro, ormai cemento indistruttibile dell'unità del continente, le altre politiche non sono state affatto sviluppate.

Nel 1991, l'Europa ha cambiato nome, passando dalla Comunità originaria a un'"Unione", ma la sua estensione geografica e numerica insufficientemente preparate ha favorito la tendenza a ridiventare una semplice comunità di Stati-nazione. Due sono le concezioni principali dell'Unione che circolano fra i suoi Stati membri. Da un lato, i fautori di un progetto di tipo federativo, quello dei padri fondatori, secondo il quale gli Stati gestiscono in comune una "struttura federale", dando vita così a un' "entità politica originale", paragonabile alle grandi potenze mondiali, dove il presidente del Consiglio europeo si colloca al di sopra dei suoi membri, divenendo il portavoce e il volto dell'Unione Europea. Dall'altro, coloro che, come la Gran Bretagna e alcuni paesi scandinavi e dell'Europa centrale vedono nell'Unione soltanto una grande area di libero scambio volta a promuovere il commercio con l'estero. Un'entità che, sul piano politico, è caratterizzata da un assetto di tipo confederale: il Consiglio funge da luogo di concertazione, l'unanimità è la regola, il suo presidente si situa su un piano di parità con i suoi membri ed esercita un ruolo di conciliatore. La percezione esteriore dell'Unione resta quella di un mercato unico, dalla debole identità politica. Le voci che si fanno sentire nel mondo sono quelle dei grandi Stati membri. Le ultime nomine effettuate si collocano, a quanto sembra, in questa prospettiva di una confederazione europea in cui predomina la dimensione intergovernativa, con un "presidente-chairman" più che un "presidente-leader", e una politica estera che è solo in parte espressione di un comune orientamento europeo.

Vi è infine, una terza alternativa: il lento disgregarsi dell'Unione in seguito alle divergenze fra gli Stati membri. Un simile processo è stato già osservato in Europa, quando le istituzioni europee del Piano Marshall si sono disgiunte: Consiglio d'Europa, OCSE, sistema di regolamentazione dei pagamenti. Verosimilmente, questo lento sfaldamento trae origine da decisioni impopolari, quali l'ammissione nell'Unione di grandi paesi esteri, contro la volontà di molti Stati fondatori.

Ma ritorniamo all'opzione che sta di fronte a noi: un'Europa federale o una Confederazione intergovernativa. Quale delle due concezioni prevarrà finalmente al termine di questo periodo di transizione?

## **Una grande speranza**

Il futuro del mondo è quello dell'organizzazione di grandi insiemi. Il futuro dell'Europa è dunque quello di un grande insieme, che faccia sentire la sua voce sulla scena internazionale.

Fra vent'anni, gli europei non potranno più ripararsi sotto il loro ombrello nazionale se vorranno farsi sentire nel mondo. La situazione va evolvendosi. Per quanto riguarda i leader, c'è da sperare che emerga una nuova generazione di fondatori, dotati di una volontà politica comune. A questo scopo, sarebbe auspicabile che la si smetta di aggirare le istituzioni comuni, per conservare gelosamente la propria sovranità. È necessario un sussulto. Troppo spesso si finge di costruire l'Europa ostentando grandi ambizioni

comuni, mentre di fatto si tende a conservare gran parte dei poteri nelle mani delle singole nazioni. Questa è "l'Europa delle false promesse", che poi realizza ben poco.

In pratica, è essenziale trovare un buon equilibrio fra la politica estera e di sicurezza, incarnata dal presidente del Consiglio europeo, e quella comunitaria, guidata dalla Commissione sotto l'autorità del suo Presidente.

Un ruolo decisivo spetta qui all'Alto Rappresentante che chiameremo ormai ministro degli Affari Esteri, titolare di una duplice legittimità:

- intergovernativa, poiché la politica estera e di sicurezza comune orienterà quella degli Stati membri (secondo le decisioni del Consiglio europeo prese all'unanimità),
- e comunitaria, poiché in qualità di vice presidente della Commissione europea, l'Alto Rappresentante dovrà gestire le risorse messe a disposizione di quest'ultima (il 5% circa del bilancio comunitario).

Al presidente del Consiglio europeo spetterà il compito essenziale di esprimere la legittimità dell'istanza suprema dell'Unione, l'assemblea dei 27 capi di Stato e di governo. Potrà prendere iniziative in campo politico avvalendosi dell'assistenza del "servizio europeo per l'azione esterna", che avrà la funzione di favorire l'intesa fra i diplomatici europei.

È una grande sfida, poiché ci aspetta ch'egli impersoni l'Unione nel mondo. La domanda di Europa persiste, ma s'è assopita. I cittadini vogliono un'Europa più partecipativa.

È sperabile che, con la prossima elezione dei leader europei, venga adottato un codice democratico, con regole precise sull'annuncio delle candidature, sui criteri di designazione, la durata e lo svolgimento della campagna elettorale, i contenuti programmatici e le audizioni del Consiglio. In questo modo, ciascuno potrà rendersi conto delle poste in gioco, e sentirsi coinvolto e partecipe.

Non si possono escludere delle crisi. Un eventuale cambiamento politico in Gran Bretagna che scartasse qualsiasi ipotesi di nuova integrazione si accompagnerebbe senza dubbio a un'evoluzione verso uno statuto speciale di questo paese più conciliabile con la sua concezione dell'Unione europea.

Altre questioni importanti esigeranno una risposta: quali frontiere per l'Europa? Quali priorità politiche? Quale struttura finanziaria?

Queste crisi, che costringeranno l'Europa a cercare nuove soluzioni, potranno essere salutari. Come sosteneva giustamente Jean Monnet: "Gli uomini accettano il cambiamento solo in stato di necessità e vedono la necessità solo nella crisi". Perché, quindi, non riflettere su un nuovo patto fondatore, elaborato su iniziativa di quegli Stati che desiderano progredire verso l'integrazione? Potrebbero aderirvi liberamente tutti i paesi membri, a condizione di non pretendere alcuna modifica del testo.

Questo patto servirebbe soprattutto a instaurare il Congresso dei Popoli d'Europa, un'assemblea annuale, o biennale, del parlamento europeo e dei rappresentanti dei parlamenti nazionali, alla quale il presidente del Consiglio europeo presenterebbe il rapporto sullo stato dell'Unione: ovvero sulla sua politica e la sua gestione. Ne seguirebbe un libero dibattito. Il Congresso non avrebbe alcuna competenza legislativa, riservata al parlamento europeo, ma fungerebbe da luogo di discussione degli orientamenti politici dell'Unione e da collegio per le future elezioni dei suoi rappresentanti.

Sono convinto che la necessità rafforzerà nei prossimi anni la potente tendenza verso la creazione di un popolo europeo. L'avvicinamento delle culture e dei modi di vita, pur realizzandosi lentamente, è attualmente in corso e la coscienza collettiva degli europei avverte il bisogno di un'Unione più stretta per affrontare i grandi problemi dei prossimi decenni.

La speranza è che l'Unione disponga ormai degli strumenti utili per il suo avvenire. E alla domanda che mi è stata posta qui. "Quale futuro per l'Europa", io rispondo: "il futuro... è l'Europa unita nella sua diversità".