

Luglio 2009

Il 1° settembre del 1994, durante il semestre di presidenza tedesca dell'Ue, il presidente del gruppo parlamentare della CDU/CSU Wolfgang Schäuble presentava al Bundestag, a nome del suo partito, il documento da lui redatto insieme a Karl Lamers dal titolo "Riflessioni sulla politica europea". Si trattava di un testo, e di un'iniziativa, che segnava uno dei momenti più alti del dibattito politico europeo. Dopo la caduta del blocco sovietico e la riunificazione tedesca, e con la prospettiva dell'imminente allargamento ad est dell'Unione, lo sviluppo del processo di unificazione in Europa era entrato "in una fase critica", come recitava il documento, tale che, "se entro due-quattro anni non si trova una soluzione alle cause di tale inquietante evoluzione, anziché indirizzarsi verso la maggiore convergenza prevista dal Trattato di Maastricht, l'Unione rischia di imboccare inesorabilmente la via di una formazione più debole, limitata essenzialmente ad alcuni aspetti economici e composta da diversi sottogruppi. Tale zona di libero scambio 'migliorata' non potrebbe consentire alla società europea di superare i problemi vitali e le sfide esterne che si trova ad affrontare". I provvedimenti istituzionali e politici che Schäuble e Lamers suggerivano per prevenire questa deriva riguardavano innanzitutto lo sviluppo istituzionale dell'Unione, la cui capacità di azione e base democratica dovevano essere rafforzate adottando una struttura ispirata al modello dello Stato federale e al principio di sussidiarietà; e parallelamente, "nonostante le notevoli difficoltà giuridiche e pratiche", si sarebbe dovuta istituzionalizzare l'idea di un'Europa a più velocità - "altrimenti l'Unione si limiterà ad una cooperazione intergovernativa favorevole ad una 'Europa alla carta' " - e si sarebbe dovuto rafforzare "il nucleo duro già costituito dai paesi impegnati sul fronte dell'integrazione e pronti a cooperare". Questo nucleo, composto dalla Francia, dalla Germania e dai paesi del Benelux, si confermava anche in ambito monetario - cosa importantissima secondo i due autori del testo, dato che proprio l'Uem doveva essere, a sua volta, il nucleo duro dell'Unione politica - ed era l'unico strumento che avrebbe permesso di conciliare gli obiettivi contraddittori dell'approfondimento e dell'allargamento dell'Ue.

Il motore di queste iniziative avrebbe dovuto essere *in primis* la Germania, cui spettava il compito di avanzare proposte adeguate già in vista della conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati fissata per il 1996 e che, soprattutto, avrebbe dovuto rafforzare, sotto questo profilo, la propria intesa con la Francia. Tra gli obiettivi prioritari figurava l'esigenza di dotare l'Europa di una politica estera e di difesa in grado di garantire la sicurezza del continente, dato che "la capacità di difendersi costituisce l'essenza stessa della sovranità degli Stati...; poiché la coscienza della propria sovranità è il fattore determinante del rapporto che i popoli stabiliscono al loro interno e nei confronti degli altri, la capacità di difesa comune di questa comunità europea di Stati costituisce un fattore inalienabile per la stabilizzazione di un'identità propria dell'Ue".

Quindici anni dopo, alla luce di quanto ipotizzato in quella presa di posizione della CDU/CSU - allora come oggi partito di governo in Germania - il bilancio che si può fare è del tutto evidente: il documento è stato estremamente efficace ai fini della realizzazione dell'Uem, perché ha dimostrato la volontà tedesca di procedere comunque con un gruppo di avanguardia, senza fermarsi ad aspettare neanche un paese fondatore come l'Italia che non sembrava in grado di soddisfare i criteri necessari per l'ingresso nell'euro; ed è stata proprio la dimostrazione di questa volontà ferma e precisa a rendere possibile la nascita della moneta unica. Rispetto agli altri fronti delineati nella proposta di Schäuble-Lamers, invece, non essendo stato fatto nulla di quanto si auspicava, viene confermata l'analisi estremamente lucida e lungimirante da cui tale proposta prendeva le mosse. Infatti l'Europa si trova oggi esattamente nella situazione che quel documento prevedeva qualora non avesse saputo rafforzarsi e darsi un'identità politica: sostanzialmente rassegnata ad un lento declino, senza più le ambizioni del passato e in una situazione di pericolosa impotenza e debolezza.

Uno dei fattori principali che hanno inciso sul profondo cambiamento della natura dell'Unione è stato proprio, come previsto da Schäuble e Lamers, l'allargamento fino ai ventisette membri attuali, avvenuto senza essere accompagnato da alcun approfondimento politico del nucleo dei paesi più integrati, favorendo così il progetto di chi, Gran Bretagna in testa, mirava a

trasformare l'Ue in una "zona di libero scambio 'migliorata' ". L'eterogeneità della compagine europea che ne è conseguita ha evidenziato le carenze dell'edificio comunitario, non tanto perché abbia impedito il funzionamento normale delle sue istituzioni (pur rendendolo molto più farraginoso), quanto e soprattutto perché ne ha bloccato ogni possibile rafforzamento ed evoluzione (come dimostrano i limiti del Trattato di Nizza, il fallimento del Trattato costituzionale e l'iter tormentato e tuttora non concluso del Trattato di Lisbona); e ha finito con lo spingere verso la creazione di blocchi di interesse contrapposti, in base alla posizione geopolitica dei diversi paesi, aprendo la strada, tra l'altro, a una pericolosa divergenza delle politiche di Francia e Germania su molti fronti.

In questo quadro, il problema dell'Europa a più velocità riemerge necessariamente ad ogni crisi, poiché è incontrovertibile il fatto che questa soluzione è la sola in grado di sbloccare l'impasse che paralizza l'Unione. Ma avendo ormai abbandonato l'idea che sia necessario un trasferimento di sovranità dagli Stati all'Europa per realizzare un approfondimento del processo di unificazione, le proposte che emergono dai governi nazionali si riferiscono esclusivamente all'ipotesi delle cooperazioni rafforzate (o strutturate), un istituto complesso, inefficiente e, soprattutto, assolutamente inadatto a dotare l'Europa degli strumenti necessari per far fronte alle sfide del futuro: esso presuppone, infatti, sia per nascere, sia per sopravvivere, l'accordo più o meno esplicito di *tutti* i paesi membri, anche di quelli che non intendono parteciparvi; in questo modo è impossibile affrontare seriamente i nodi della politica estera e di sicurezza che implicano il salto federale, come pure il completamento dell'unione economica, senza il quale gli europei continuano a restare divisi persino di fronte all'emergenza di una crisi drammatica come quella in corso. La conseguenza, come ammonivano Schäuble e Lamers, è che la società europea non ha gli strumenti per "superare i problemi vitali e le sfide esterne che si trova ad affrontare".

I risultati delle recenti elezioni europee confermano ampiamente questa diagnosi. Cresce la disaffezione dei cittadini verso *questa* Europa: nei paesi euroscettici perché essa non riesce a suscitare fiducia; in quelli favorevoli ad un'Europa politica, al contrario, perché l'Unione europea non risponde alle aspettative. Mentre i sondaggi dimostrano che la maggioranza dei cittadini dei paesi fondatori, e non solo di essi, vuole ancora la Federazione europea, i dati delle elezioni dimostrano che questa stessa maggioranza non capisce le ragioni per cui deve votare un parlamento che invece di rappresentare gli interessi del popolo europeo si limita a stabilire regole nell'ambito del quadro politico di riferimento fissato da quegli Stati nazionali che essi sentono così deboli e impotenti. Il Parlamento europeo si occupa di moltissime questioni tecniche, ma non può intervenire nella politica economica, né in quella estera, né dar vita a qualche forma di governo dell'Unione.

Le elezioni europee confermano anche un altro dato, ancora più grave: il costo della "non Europa". I cittadini vivono la paura del cambiamento perché i loro paesi sono incapaci di proteggerli, di difendere i loro interessi e di garantire un progetto credibile per il loro futuro. Paventano il protagonismo del resto del mondo, l'immigrazione che temono possa trasferire la lotta tra poveri su un terreno pericoloso per chi è già ai margini della società, la fragilità di un modello sociale e di un welfare che sono messi in crisi in questa nuova fase dei processi globali. Di fronte a queste sfide ineludibili, il tentativo di esorcizzarle tramite quei discorsi o quelle risposte populiste che iniziano ad affermarsi in molti paesi europei serve solo a preparare un risveglio ancora più drammatico, che rischia effettivamente di mettere a repentaglio la stessa sopravvivenza del modello democratico, almeno nei paesi più deboli. Peraltro restando fermi al quadro nazionale non esiste la possibilità di trovare soluzioni che permettano di governare queste sfide e addirittura di trasformarle in nuove opportunità.

Il progetto che la CDU/CSU proponeva al Bundestag nel 1994 non ha perso quindi nulla della sua attualità. Tuttavia, in un'Europa a ventisette ormai a maggioranza euroscettica, con la società europea sempre più prigioniera dell'inadeguatezza delle politiche nazionali e delle deficienze dell'Unione europea, il disegno in cui quel progetto si inquadra è diventato molto più difficile da realizzare. Ma queste constatazioni non possono e non debbono fermare chi vuol evitare il declino della nostra società e dei suoi valori. Anzi, offrono motivi e ragioni in più per ricordare alle classi politiche ed ai governi dei paesi fondatori che devono assumersi la responsabilità di promuovere *al più presto* la fondazione di quel nucleo federale che non hanno voluto realizzare quindici anni fa.

*Publius*

---

Sotto gli auspici della Fondazione Mario e Valeria Albertini

---

Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 - I-27100 Pavia - E-mail: [publius@euraction.org](mailto:publius@euraction.org)  
Dir. responsabile Elio Cannillo - Autorizzazione Tribunale di Pavia n. 572 del 9 settembre 2002  
Stampatore PIME SRL, Pavia - Poste Italiane s.p.a., Spedizione in Abbonamento Postale D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 2, DCB Pavia  
[www.euraction.org](http://www.euraction.org)