

LA PAURA DELL'ALLARGAMENTO

Di Rocco Antonio Cangelosi

Rappresentante Permanente presso l'U.E.

1. LA POLITICA DI ALLARGAMENTO E IL DISINCANTO DELL'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA; 2. IL RUOLO DEL DIALOGO CULTURALE; 3. UNO STRUMENTO DI SICUREZZA COMUNE; 4. L'IMPATTO ECONOMICO DELL'ALLARGAMENTO; 5. IL PROCESSO DI ADESIONE E LE SUE CONDIZIONI; 6. LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELL'ALLARGAMENTO; 7. I CONFINI "EUROPEI" DEL PROCESSO; 8. CONCLUSIONI.

1. LA POLITICA DI ALLARGAMENTO E IL DISINCANTO DELL'OPINIONE PUBBLICA EUROPEA. Nel 1933, nel suo Primo messaggio inaugurale ed alla vigilia del New Deal, il Presidente Franklin Delano Roosevelt, rivolgendosi agli americani attanagliati dalla crisi economica, disse: "l'unica cosa di cui dobbiamo aver paura è la paura".

Sarebbe probabilmente esagerato definire con il termine "paura" il sentimento con il quale gli europei guardano in questi giorni all'Unione europea ed al suo processo di allargamento.

Sono però indici rivelatori di una sicura preoccupazione i dati di alcuni recenti sondaggi (Eurobarometro), secondo cui nell'ultimo anno sarebbe diminuito di ben 4% (del 6% in Italia) il sostegno dei cittadini comunitari

alla partecipazione del proprio Paese all'Unione europea. Dagli stessi sondaggi emerge evidente inoltre il disincanto dell'opinione pubblica europea nei confronti della politica di ampliamento dell'Unione: una consistente quota (39%) di europei sarebbe ora contraria ad ogni futuro ampliamento. In Francia e Germania, il numero dei sostenitori di ulteriori ampliamenti si sarebbe ulteriormente assottigliato (31% dei francesi e 36% dei tedeschi).

Sono questi i dati che dovremo essere in grado di interpretare quando, tra pochi mesi, saremo chiamati a discutere sul futuro dell'Europa, alla fine della "pausa di riflessione" in cui si trova l'Unione europea a seguito del doppio rigetto referendario del Trattato costituzionale in Francia ed Olanda. Riflessione sul futuro d'Europa che, come ha già fatto presente l'attuale Presidenza austriaca, sarà strettamente connessa con quella sull'allargamento dell'Unione.

E' sicuramente opportuno esaminare le ragioni di tale disincanto dell'opinione pubblica. Contemporaneamente a tale esame, sarà però necessario analizzare i risultati prodotti dalla politica di allargamento dell'Unione. Solo in tal modo sarà possibile verificare quanto siano razionalmente fondate le preoccupazioni dei cittadini comunitari.

2. IL RUOLO DEL DIALOGO CULTURALE. Nei palazzi delle Istituzioni di Bruxelles si racconta che, a chi gli domandava se fosse soddisfatto dello splendido lavoro di integrazione europea realizzato, Jean

Monnet rispondeva: “se dovessi ricominciare, comincerei questa volta dalla cultura”.

Il crescente disincanto dell'opinione pubblica verso l'allargamento sembra dare ragione ad uno dei Padri fondatori dell'UE.

L'insoddisfazione attuale degli europei è infatti generalmente ricondotta alla diffusa percezione di una presunta disomogeneità tra le società civili dei "vecchi" e dei nuovi Paesi membri. Ed il rischio paventato da alcuni è quello che l'allargamento conduca ad una "perdita di identità" del nucleo originario della comunità dei Paesi membri.

Un'altra causa di distacco dei cittadini comunitari dal processo di allargamento è imputata al fatto che esso è talvolta percepito come un processo distante, di élite, condotto dalle fredde menti dei burocrati di Bruxelles a discapito delle masse, lasciate in un ruolo di passiva partecipazione.

Bisogna dunque essere in grado di ricostruire il consenso attivo dei cittadini comunitari, partendo dall'importante base costituita da quel 49% di europei che rimane ancora favorevole all'allargamento.

Di ciò si è convinto lo stesso Commissario Rehn che ha individuato nella comunicazione uno dei tre pilastri sul quale fondare il suo nuovo piano d'azione sul futuro allargamento (il cosiddetto "Piano C").

Per dare attuazione a tale Piano di comunicazione, la Commissione, esortata in tal senso anche dal nostro Governo, ha previsto di iniziare un dialogo culturale strutturato tra le società civili dei Paesi dell'UE e quelle dei nuovi Paesi candidati. Solo mantenendo vivo il “sense of ownership”

nei confronti del processo di integrazione, informando e coinvolgendo l'opinione pubblica, sarà infatti possibile recuperare il consenso a favore dell'allargamento ed evitare il rischio di una crisi di identità.

Il principale obiettivo di tale dialogo, precisa espressamente la Commissione in una comunicazione dello scorso anno, "è la migliore informazione delle opinioni pubbliche dell'UE e dei Paesi candidati, affrontando le opportunità e le sfide poste dal futuro allargamento"

3. UNO STRUMENTO DI SICUREZZA COMUNE. Un primo fondamentale punto di informazione riguarda la sicurezza. Da più parti infatti si sente dire che l'allargamento avrebbe fatto aumentare il senso di insicurezza dei nostri cittadini, aprendo le frontiere a immigrazione illegale ed organizzazioni criminali provenienti dall'Est Europa.

Questa percezione è un mito da sfatare. La principale esigenza soddisfatta dall'ampliamento è proprio quella di sicurezza dei nostri cittadini.

La scelta di allargare non è stata un mero gesto di generosità operato dagli Stati membri per ricompensare i popoli dei Paesi candidati, soggetti per anni a regimi illiberali. Tale politica è stata piuttosto il frutto di una riflessione dai contenuti strategici. Con un ragionamento apparentemente ovvio, sostenuto però da coraggio e lungimiranza politica, i Governi dei Paesi membri hanno deciso di esportare stabilità e sicurezza anziché importare instabilità, crisi politiche, immigrazione illegale e criminalità.

Basti ricordare che, dopo la caduta del muro di Berlino, se non fosse stata offerta una prospettiva europea ai Paesi dell'Europa centrale ed orientale,

questi ultimi avrebbero corso il pericolo di cadere in una spirale di recrudescenze nazionalistiche, di fervori populistici e di spinte autoritarie.

Ne fu prova il fatto che, nei primi anni successivi alla caduta del Muro, finché la prospettiva dei negoziati di adesione non divenne reale, alcuni dei Governi di tali Paesi (Romania, Bulgaria e, infine, Slovacchia) assunsero pericolose tendenze illiberali.

Solo con l'apertura dei formali negoziati di allargamento, offrendo l'obiettivo chiaro dell'adesione, l'Unione riuscì ad influenzare l'evoluzione delle politiche dei Paesi candidati in senso liberale e democratico.

Non a caso esso è stato definito da alcuni studiosi "lo strumento di maggiore successo della politica estera europea".

Ragionando in termini di "costi opportunità", ossia dei costi e delle conseguenze che avremmo dovuto affrontare se non avessimo offerto loro l'opportunità dell'adesione, non v'è chi non veda quanto più insicure sarebbero state le nostre società se avessero dovuto confinare con Paesi dai governi autoritari, corrotti e magari pure collusi con organizzazioni criminali.

Oscar Wilde sosteneva che "in questo mondo ci sono soltanto due tragedie. Una, non ottenere ciò che si vuole; l'altra ottenerlo". In altri termini, criticare i risultati dell'allargamento sul piano della sicurezza sarebbe come se, dopo secoli di lotte intestine, ottenuta la pace, gli europei, finalmente "uniti nella diversità", volgessero ora uno sguardo critico proprio allo strumento che ha esteso tale imprescindibile valore alla gran parte del Continente.

4. L'IMPATTO ECONOMICO DELL'ALLARGAMENTO. Un'altra diffusa percezione è che l'allargamento, estendendosi a Paesi dal reddito pro-capite inferiore alla media UE abbia reso l'Unione più povera e che, se vantaggi economici ci sono stati, essi sono stati il prodotto di concorrenza selvaggia, dumping sociale e ambientale.

L'analisi dei dati mi induce a dire il contrario. A confermarlo non sono solo gli esempi straordinari del recente passato rappresentati dai successi di Irlanda e Spagna ma anche i primi dati relativi all'ultimo ampliamento. Le economie dei nuovi Stati membri sono cresciute mediamente ad un tasso doppio rispetto ai 15 "vecchi" Stati membri. In Romania la crescita ha addirittura raggiunto tassi comparabili a quelli della Cina (l'8%). L'allargamento, promuovendo riforme politiche ed economiche nei Paesi candidati, sostiene la crescita. Gli alti livelli di crescita dei nuovi Paesi membri a sua volta iniettano dinamismo e più ottimistiche aspettative economiche in tutta l'UE.

Come dicono gli inglesi: *there is always room at the top*. La crescita dei dieci nuovi Stati membri apre nuovi spazi, nuove opportunità economiche per le nostre imprese che possono esportare in un mercato non solo più grande (di cento milioni di consumatori!) ma anche sempre più prospero. Secondo i dati della Commissione, ad esempio, il commercio tra i 15 "vecchi" Paesi membri ed i dieci nuovi è quadruplicato sin dalla prima

metà degli anni novanta. Nel solo 2004 le esportazioni verso i dieci nuovi Stati membri sono aumentate ancora dell'8,5%.

Tali risultati sono certo merito del dinamismo delle economie dei nuovi dieci Stati membri ma anche conseguenza diretta dei negoziati di allargamento. Condizione per l'adesione, secondo il cosiddetto "criterio economico di Copenaghen", è infatti il possesso da parte dello Stato candidato dello status di economia di mercato funzionante e di essere capace di fare fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione. Per raggiungere l'obiettivo di rispettare tale fondamentale criterio, gli Stati candidati sono stati quindi indotti a riformare profondamente i loro sistemi economici, un tempo centralizzati ed inefficienti, immettendo nuova linfa vitale e dinamismo nella produzione di beni e di servizi.

Sotto l'aspetto giuridico, infine i nuovi Paesi membri, hanno dovuto prendere l'impegno di rispettare l'ordinamento comunitario e di trasporre quindi nel loro ordinamento interno le migliaia di pagine dell'*acquis* comunitario (il cosiddetto criterio giuridico di Copenaghen).

Obbligati a realizzare tale titanica attività di trasposizione giuridica ed a rispettare i comuni standards economici ed ambientali fissati dall'*acquis* comunitario, i nuovi Paesi membri hanno assicurato certezza giuridica agli operatori economici, ma anche pari opportunità alle diverse imprese europee. Certamente, tali nuovi Paesi si caratterizzano per più bassi salari. Questa è però l'inevitabile conseguenza economica di una minore produttività ed efficienza delle loro economie.

Senza l'allargamento peraltro sarebbero rimasti bassi (forse ancora più bassi) i salari dei lavoratori dei nuovi Paesi membri ma questi ultimi non avrebbero trasposto le stringenti regole economiche, commerciali ed ambientali previste dal nostro mercato interno.

La storia dell'allargamento dell'UE dimostra inoltre (e ciò è confermato anche dagli ultimi dati) che l'immigrazione dei lavoratori provenienti dall'est non è stata quell'onda da più parti temuta. Essa è stata molto limitata e non ha travolto le aspettative occupazionali dei nostri lavoratori. Inviterei infine ad evitare di confondere gli effetti dell'allargamento con quelli che appaiono piuttosto conseguenza di un altro fenomeno contemporaneo: la globalizzazione.

Il Commissario Rehn ha ricordato che "non sono Jacques Delors o Vaclav Havel i responsabili dell'estensione dell'economia capitalistica mondiale ma piuttosto Deng Xiao-Ping, Manmohan Singh e Enrique Cardoso – i quali hanno aperto le loro economie ed hanno consentito a due miliardi di persone di entrare nel mercato del lavoro negli ultimi due decenni".

5. PROCESSO DI ADESIONE E LE SUE CONDIZIONI. Esiste inoltre un altro fattore essenziale, e forse il più importante, che può servire a rassicurare l'opinione pubblica in relazione ai prossimi allargamenti.

L'adesione, "obiettivo condiviso dei negoziati" non è un diritto naturale degli Stati candidati. Al contrario, come dispongono i documenti che fissano sia per la Turchia che per la Croazia i criteri ed i parametri dei nuovi negoziati, questi ultimi "sono un processo aperto i cui risultati non

possono essere garantiti in anticipo". I negoziati infatti si fonderanno sui meriti propri del Paese candidato ed il loro andamento dipenderà dai progressi nel soddisfacimento dei requisiti per l'adesione. In buona sostanza, l'avanzamento dei negoziati dipenderà dalla capacità dello Stato candidato di rispettare gli impegni presi sia con l'Unione Europea che con gli Stati membri. E la regola dell'unanimità, che regge i negoziati di adesione, concede ad ogni Stato membro la facoltà di verificare e giudicare la piena attuazione di tali obblighi.

Scriveva Aristotele nell'Etica Nicomachea che *"è possibile fallire in molti modi... mentre riuscire è possibile in un modo soltanto"*. Come un treno costretto ad aprirsi la strada sotto il fuoco di innumerevoli batterie, lo Stato candidato ha un solo modo per raggiungere l'obiettivo: il puntuale adempimento degli impegni assunti. A differenza che in passato, però, secondo il Commissario Rehn, questa volta "il treno non sarà un TGV ma un treno locale". Per rassicurare i Governi e l'opinione pubblica europea, che l'hanno talvolta accusata di aver in passato sorvolato su carenze di Stati candidati, la Commissione ha ora promesso di volere "applicare alla lettera" i criteri per l'adesione e di prepararsi a richiedere una scrupolosa attuazione delle condizionalità. Lo stesso Consiglio europeo ha inoltre previsto un meccanismo negoziale più stringente fondato su precisi parametri tecnici che lo Stato candidato dovrà rispettare per chiudere (e talvolta per aprire) i 35 Capitoli in cui sono suddivisi i negoziati di adesione. Mentre in passato, inoltre, si richiedeva in generale al Paese candidato il mero impegno a rispettare la normativa comunitaria a partire

dal giorno dell'adesione (salvo specifiche deroghe o periodi transitori), ora si tende a dare maggiore enfasi alla necessità di una concreta attuazione degli impegni assunti.

Si tratta certamente di un lavoro titanico quello che attende i Paesi candidati ma anche di una chance unica per guadagnarsi sul campo la fiducia dei Governi e dell'opinione pubblica degli Stati membri .

6. LA DIMENSIONE ISTITUZIONALE DELL'ALLARGAMENTO. Se è doveroso informare meglio l'opinione pubblica e cercare di superare il suo disincanto, come si potrebbe rispondere all'inquietudine dei tecnici per i meccanismi di funzionamento, rimasti gli stessi di quando l'UE era a 15? E' ovvio che a 25 è più difficile raggiungere un accordo di quanto non lo fosse a 15. Non solo perché bisogna mettere d'accordo un numero maggiore di Paesi ma perché è molto più difficile la faticosa opera di tessitura del consenso che costituisce la regola tacita della gran parte dei processi decisionali comunitari. Questo rischia di provocare un opposto disagio: o perché non si riesce a decidere o perché si finisce col decidere senza aver creato il necessario consenso. E ciò vale sia per il Consiglio che per la Commissione.

La capacità di assorbimento dell'Unione è un elemento importante di cui il Consiglio ha deciso, fin dal 1993, di dover tener conto prima di consentire a nuove adesioni. Il Trattato Costituzionale avrebbe dovuto aiutare l'Unione a "digerire" l'ultimo allargamento ed a prepararsi per le sfide del futuro.

Senza la Costituzione, come affermato di recente anche dal Parlamento Europeo con la risoluzione Duff-Voggenhuber, potrebbe risultare “impossibile ampliare ulteriormente l’Unione dopo l’adesione della Bulgaria e della Romania sulla base del Trattato di Nizza”.

Si tratta di una preoccupazione legittima di fronte all'attuale crisi istituzionale dell'Unione. Tale posizione però dovrebbe essere interpretata nel senso di indurci a mantenere viva la pressione per ribadire la necessità del Trattato Costituzionale piuttosto che nel senso di rinunciare a priori ad ogni ulteriore ampliamento.

Anche perché più volte negli scorsi cinquant'anni sono risuonate dai mezzi di comunicazione grida di allarme sulla "situazione critica" in cui versavano le Istituzioni comunitarie. Ed ogni volta l'Europa è stata capace di superare tali crisi per ripartire di slancio. Alcune volte i maggiori progressi istituzionali sono stati addirittura realizzati quando l'UE era alle prese con una riflessione "critica" sulle sfide poste dal suo futuro. Due esempi su tutti: l'adesione di Spagna e Portogallo coincise con l'adozione dell'Atto Unico europeo, l'avvio dei negoziati di adesione con i dieci con la storica decisione di adottare una moneta unica.

Pur avendo reciproche influenze e ripercussioni, i due temi dell'allargamento e dell'approfondimento non sono infatti incompatibili tra loro. Si tratta, come esorta Philippe de Schoutheete, di riconciliare "allargamento ed approfondimento" allo stesso modo in cui abbiamo sentito il bisogno di riconciliare "unità e diversità".

7. I CONFINI “EUROPEI” DEL PROCESSO. Le inquietudini dell'opinione pubblica e dei tecnici saranno certo riflesse nel prossimo dibattito sul futuro dell'Europa e dell'allargamento sotto Presidenza austriaca.

Sarà possibile in quell'occasione definire compiutamente i confini dell'Unione?

Si tratta di una domanda legittima che meriterà certo una riflessione ma la cui risposta, se fosse data ora in termini definitivi, rischierebbe solo di essere o troppo ambigua o troppo disomogenea oppure prematura e quindi suscettibile di essere smentita dal tempo.

In assenza di una risposta compiuta è comunque fin d'ora possibile articolare due preliminari osservazioni.

In primo luogo, secondo il Trattato UE (art.49), ogni Stato europeo che rispetti i principi di libertà, legalità e democrazia nonché i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali "può domandare di diventare membro dell'Unione". In principio, dunque, il Trattato prevede solo limiti geografici- deve trattarsi di uno Stato "europeo"- e di valore (il rispetto del cosiddetto criterio politico di Copenaghen). Se ciò è vero in termini di principio, sarebbe però difficile accettare di allargare l'UE all'infinito. Per contenere tale principio, tra l'altro, è stata concepita la struttura della Politica di Vicinato che comprende quel cerchio di Paesi vicini ai quali, però, non è stata offerta alcuna prospettiva di adesione. Un ripetuto invito a "consolidare" gli impegni presi, prima di assumerne altri, è stato inoltre lanciato dal Commissario all'Allargamento Olli Rehn..

In secondo luogo, nell'attesa di definire i confini dell'UE, non sarebbe opportuno rimettere in discussione gli impegni presi sia con i Paesi candidati (Turchia, Croazia e Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia) che con i restanti Paesi dei Balcani occidentali che, nel linguaggio comunitario, sono definiti "potenzialmente candidati".

Non solo per una questione etica che ci dovrebbe imporre di mantenere la parola data. Ma anche perché l'adesione dei Balcani occidentali appare la compiuta finalizzazione dell'ultimo allargamento. Basta un rapido sguardo ad una cartina geografica dell'Europa per rendersi conto che, con la prossima adesione di Romania e Bulgaria, i Balcani occidentali diventeranno un'enclave circondata solo da Paesi membri.

In particolare l'Italia, Paese limitrofo ai Balcani, sa bene che cancellare la loro prospettiva europea rischierebbe di farli ripiombare in profonde crisi politiche dato che, come ha detto l'ex Alto Rappresentante europeo in Bosnia, Paddy Ashdown, tale prospettiva è "la colla che adesso tiene insieme i Balcani".

8. CONCLUSIONI. Alcide De Gasperi, rivolgendosi agli Stati fondatori della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, li esortò a lasciare "aperto" questo "cerchio" attorno al quale sei Paesi erano già raggruppati in modo tale che, "come in un'attrazione nucleare", altri Paesi potessero in futuro prendervi parte o avvicinarvisi.

L'esortazione di De Gasperi non derivava certo da un approccio fideistico o da una concezione visionaria. Essa si basava piuttosto sulla

constatazione che la divisione dell'Europa in due blocchi, senza essere giustificata da una diversa connotazione geografica e culturale, minacciava la sicurezza e la prosperità europea.

L'allargamento ha portato aumento dei commerci, maggiore crescita e più stabilità e sicurezza. Venticinque Stati (presto 27) condividono gli stessi valori politici, utilizzano le stesse Istituzioni, partecipano in uno stesso mercato. L'Europa non è più “la terra degli uomini continuamente in lotta tra di loro”, come la chiamava tanti decenni fa Hendrik Brugmans, il primo Rettore del Collegio di Bruges. L'idea dei Padri fondatori è stata realizzata. Credo che ci sia stata però anche un'altra idea di fondo che ancora non si è compiutamente realizzata: fare dell'UE un attore globale.

Riunificato il Continente, l'obiettivo è ora di farlo partecipare alle sfide universali poste dalla globalizzazione su un livello pari a quello degli altri maggiori attori globali. L'idea dunque di un'Europa moltiplicatore di potenza, in grado di accrescere in modo esponenziale il peso negoziale di tutti i suoi Stati membri.

Credo che tale idea sia ancora attuale e realizzabile, anche con un Europa allargata a 25 e, in futuro, forse a più di 30 Stati. Sullo scenario internazionale l'UE potrà primeggiare se saprà conferire omogeneità e coesione alle proprie posizioni. Essenziale sarà a tal fine l'esigenza di dotare l'Unione degli strumenti istituzionali adeguati per far fronte all'allargamento. Non soltanto però con l'adozione dell'auspicato Trattato Costituzionale. Ma anche cercando di bilanciare, laddove possibile ed appropriato, l'aumento degli Stati membri con un maggiore ricorso a

formule già esistenti, quali quella della cooperazione rafforzata, che permettano ad un numero limitato di Stati membri di portare avanti importanti progetti comuni. Gli esempi del Trattato di Schengen e dell'euro ci dimostrano che anche un gruppo ristretto di Paesi può infatti conseguire straordinari risultati globali senza intaccare l'unità dell'UE.

Il filosofo Adorno diceva che *non si tratta di conservare il passato ma di realizzare le sue speranze*. L'idea di un'Europa unita e protagonista globale era una speranza dei Padri fondatori. Per realizzarla sarebbe utile evitare di avere paura ed attingere alle loro doti di leadership, coraggio e lungimiranza politica.

Rocco Cangelosi

Rappresentante Permanente presso l'U.E.