

In Europa verso una partita a tre

di Fernando Salleo

Depositata la polvere sui documenti e accantonate le polemiche sui risultati del Consiglio Europeo di Bruxelles, mentre le capitali sonnecchiano e la Presidenza portoghese anticipa che la Conferenza intergovernativa redigerà sollecitamente il Trattato che sostituirà quello firmato solennemente a Roma, si vede in controluce una pagina che è stata voltata per l'Unione con la prefigurazione di un diverso assetto interno e di un nuovo equilibrio politico nella guida dell'Europa.

All'intesa tra la presidenza tedesca di Angela Merkel, la "nuova" Francia di Sarkozy e l'Inghilterra della transizione tra il disinvoltato Blair e l'impenetrabile Gordon Brown dobbiamo il compromesso istituzionale, buono o cattivo che sia, forse il solo possibile al momento. Sul piano dei contenuti, però, tutto è rimasto come prima nel difficile equilibrio fra i tre orientamenti, integrazionista, sovranista e minimalista, che si contendono l'anima dell'Unione e si intersecano e sovrappongono nelle capitali europee in combinazioni e alleanze inedite tra i Ventisette. Il nuovo Trattato non è chiamato a risolvere le differenze: incomberà ai governi prevedere l'«ora dell'avverità» che le contraddizioni potranno imporre, o lasciare che la forza d'inerzia faccia prevalere la geometria variabile, l'affievolimento della coesione e la navigazione a vista dinanzi alle decisioni che man mano le circostanze esterne richiederanno.

Dal Consiglio Europeo emerge anzitutto una ripresa del metodo intergovernativo che mette in ombra la componente sopranazionale dell'Unione e sembra relegare gli organi comuni ad un ruolo subordinato e prevalentemente esecutivo. Ma anche per gli organi intergovernativi si profila una forma di tutela perché intese ristrette tra governi possono anticipare e predeterminare le decisioni collegiali, come le missive precettive congiunte con cui la Francia e la Germania influenzavano i Consigli Europei suggerendo benevolmente il da farsi agli altri membri dell'Unione. Superato il famigerato "asse franco-tedesco" dalla differenza di potenziale politico ed economico tra i due contraenti dopo l'unificazione della Germania, sembra infatti profilarsi un "direttorio a tre" a cui l'Inghilterra vuole contribuire col suo indubbio peso politico per assicurarsi contro la marginalizzazione facendo valere sul versante della sicurezza la dimensione militare e il rapporto privilegiato con gli Stati Uniti, ma puntando anche sull'attrazione del suo modello economico e sociale per parecchi partners. Le differenze fra le tre capitali non sono trascurabili: se la partita a tre è servita a far uscire l'Unione dall'impasse istituzionale, il prezzo pagato alle differenze tocca sia l'assetto internazionale dell'Europa e il suo ruolo in un mondo in trasformazione, sia le politiche europee rimaste nell'indeterminatezza. Sulla politica economica e di bilancio, come su quelle commerciale e industriale, il contenitore dell'Unione rimane assestato sulla contemporanea presenza di impostazioni nazionali diverse, malgrado l'interdipendenza nel sistema europeo, che possono certo convivere per un tempo anche lungo, ma a scapito della convergenza. Da una parte, con un'economia in ripresa Berlino difende il modello "renano" dell'economia sociale di mercato che accomuna in certo senso i maggiori Paesi continentali, mentre Parigi, sospettosa della concorrenza, mette l'accento sull'intervento pubblico e sui "campioni nazionali", auspica la sottomissione della Banca Centrale Europea ai governi e lascia trasparire fermenti protezionisti nella politica commerciale. Dall'altra, Londra difende l'impianto "liberista" che condivide con diversi partners, si riafferma sovranista nella trincea degli opt-out

che ha ottenuto, nel rifiuto del regime europeo nella giustizia, affari interni e diritti umani, e nei distinguo in politica internazionale. La moneta unica e la libera circolazione dell'accordo di Schengentagliano attraverso i gruppi associando Paesi delle tre correnti. Sembra quasi di intravedere assetti di fatto che ricorderebbero un disegno di cooperazioni rafforzate se fossero frutto di decisioni politiche con carattere formale, anziché risultare dalla mappa dell'esistente e dall'accantonamento degli indirizzi economici e finanziari dinanzi all'urgenza della crisi istituzionale.

La politica estera dell'Europa, a sua volta, richiederà energia di concezione e attività coerente, al di là degli strumenti di cui il Trattato doterà l'Unione, al Presidente di lunga durata e all'Alto Rappresentante-Vice Presidente della Commissione con il suo servizio diplomatico. Accanto alle pronunce umanitarie, all'abituale meccanismo di coordinamento delle posizioni esterne e alle mediazioni dell'infaticabile Solana, occorre la visione strategica del contributo dell'Europa al processo di riagggregazione di un mondo multipolare che stenta a disegnare un ordine accettabile, scosso dai conflitti locali, ferito dalla galassia terrorista, incapace di far fronte alle crisi globali dell'insicurezza, della proliferazione nucleare, delle endemie e della povertà. La sicurezza propria e quella dell'ordine internazionale governato dal diritto, le relazioni transatlantiche e il rapporto con le altre grandi potenze, dalla Cina alla Russia e all'India, che plasmano gli equilibri in formazione, le crisi locali che mostrano tendenze degenerative, il ruolo dello strumento multilaterale - dalle Nazioni Unite al G8 e alle istituzioni finanziarie di Bretton Woods - i temi globali del negoziato commerciale, dell'energia e dell'ambiente: questi i capitoli di una politica estera per l'Europa, non già per un'Europa-potenza sostanzialmente revisionista che solo pochi vagheggiano, ma per un'entità sui generis che voglia proiettare politicamente la forza economica e quella dei propri valori occidentali, democratici e umanisti.

Anche sulla politica estera, come sulla governance economica e finanziaria, le differenze fra i tre sono importanti nelle concezioni strategiche e nei tradizionali allineamenti. Appare quindi chiaro il pericolo che un "direttorio delle contraddizioni" finisca per rivelarsi una camera di compensazione di interessi specifici dei protagonisti - e forse di pensate mediatiche a fini domestici-sui vari capitoli di politica economica e di presenza internazionale dell'Europa piuttosto che un centro organico di orientamento, deprecabile in una corretta visione istituzionale dell'Unione e mortificante per gli esclusi, ma almeno teoricamente capace di impulso verso partners amorfi o reticenti se dominato da autentica visione europeista. Di ciò, nella specie, è lecito dubitare.

Può darsi che un direttorio meno omogeneo di quello franco-tedesco e artificioso per le insite contraddizioni non duri, ma i rischi per l'Europa non sono pochi. A meno che, senza attendere che si consolidi - la promozione degli interessi è un cemento forte - un Paese come il nostro, di antica forte coscienza europea, e gli altri partners che si riconoscono nell'ordinato progresso istituzionale e politico dell'Europa e nella coerenza della sua identità in politica estera, si impegnino attivamente sul piano propositivo delle idee e su quello dell'azione diplomatica di governo per rafforzare la componente più vicina alla tradizione europeista e recuperare quanto di comune, e non è poco, si trova nelle altre perché il policy dialogue avviato "a tre" non vada oltre l'intesa al Consiglio Europeo di Bruxelles e si riversi nelle sedi istituzionali proprie.