

## *Fini e confini dell'Europa*

Conversazione con *Giuliano AMATO*, vicepresidente della Convenzione europea

**LIMES** A che cosa serve oggi l'Europa, a che cosa dovrà servire domani?

**AMATO** A due cose, che poi forse sono una cosa sola. La prima è la necessità di istituzioni adeguate alla nostra epoca. Ogni periodo storico deve trovare le istituzioni di cui ha bisogno. L'Europa che stiamo costruendo nasce da questa spinta.

Negli ultimi sei o sette secoli le attività umane hanno progressivamente teso a fuoriuscire dai confini delle giurisdizioni in cui inizialmente hanno preso a svolgersi. È una grande novità rispetto al passato più lontano. Per millenni, gli esseri umani si erano spostati da una parte all'altra del mondo. Poi, quando prevalse l'**economia stanziale**, le comunità dei nostri antenati si assestarono ciascuna in un territorio. Salvo i mercanti che percorrevano la via della seta, il grosso delle attività umane si svolgeva entro confini dati. Quando in Europa sono sorti gli Stati nazionali, si è forse ceduto all'illusione che i confini dello Stato fossero i confini delle attività, salvo eccezioni. In realtà, il cammino verso una progressiva internazionalizzazione delle attività umane non si è mai interrotto, grazie anche alle tecnologie. Tanto che oggi c'è persino chi mette in dubbio la **partizione interno/esterno**, una distinzione su cui abbiamo vissuto per tre secoli.

Noi europei ci troviamo a disporre già oggi di un apparato istituzionale sovranazionale di ragguardevoli dimensioni, che ci permette di tenere sotto il ragionevole controllo di utili regolazioni attività che in altre parti del mondo sono molto più difficilmente controllabili. Il fenomeno europeo va inquadrato in questa lunghissima prospettiva storica. Attenzione: questo non è dirigismo, non è il tentativo di trasferire lo statalismo su scala europea. Chi conosce la storia economica, sa che le istituzioni le ha inventate il mercato per poter funzionare, non per farsi impedire.

Ma questa prospettiva storica non basta da sola a dare un senso all'Europa di domani. Perché di questi fenomeni nella loro naturalità non ci si accorge. Come è stato osservato, pochi nel 1492 si rendevano conto che era iniziata l'era moderna, perché non attribuivano alcuna importanza al fatto che quel signore credendo di

andare in India aveva scoperto l'America. E qui viene il secondo elemento cui facevo riferimento all'inizio: la coscienza del significato dell'Europa come fattore di protezione contro minacce esterne che fino a poco fa non venivano percepite e per difendersi dalle quali noi europei ci rendiamo conto che lo Stato nazionale, con le sue dimensioni e le sue risorse, non è più sufficiente. Penso allo scorrazzare della criminalità organizzata, intorno e dentro di noi; ai flussi di immigrazione clandestina, a volte paralleli alla stessa criminalità organizzata, che li gestisce; ai fattori ambientali, che cominciano a far paura e sono diventati parte della nostra esperienza di vita quotidiana – per tacere delle mucche pazze. La consapevolezza che noi, nei nostri Stati nazionali, non riusciamo a controllare questi rischi, ci spinge a guardare all'Europa.

Sui fattori esterni si può essere efficaci solo se si interviene alla fonte. Ecco la necessità di un'Europa capace di rappresentarci nel mondo – un'Europa attore globale come diciamo nel nostro gergo di addetti ai lavori. In questo senso, se vogliamo agire nel mondo, possiamo farlo solo attraverso l'Europa.

Non è un caso, secondo me, che l'opinione sull'Unione Europea sia migliorata, in alcuni dei nostri paesi, dopo l'11 settembre. L'attacco all'America ci ha reso avvertiti delle minacce che incombono su di noi e dalle quali non possiamo ripararci stando qui ad assorbirne gli effetti nel modo meno dannoso possibile. Bisogna andare a prevenire questi effetti o a curarli là dove si sono determinati. Anche per questo l'Europa è andata in Afghanistan.

**LIMES** Gli Stati membri dell'Unione Europea non si fanno la guerra. È merito dell'Ue, o è solo un mito europeista?

**AMATO** Oramai è più di mezzo secolo che noi europei occidentali non ci bastoniamo più. È merito dell'Unione Europea, della Nato e, se vogliamo, anche di Stalin – l'Urss era un nemico più grande di quanto ciascuno di noi potesse esserlo per l'altro. Certo, ogni tanto la retorica europeista produce miti. L'idea di un'Europa compiuta nel momento in cui ci scambiamo un segno di pace ha un che di ultraterreno. E tuttavia il disarmo dei conflitti fra di noi è uno dei grandi risultati di questi cinquant'anni.

**LIMES** Quali sono le frontiere dell'Europa?

**AMATO** È una domanda difficile. Io ho presieduto tre anni fa un lavoro molto bello all'Istituto europeo sui confini dell'Europa. Ci domandammo se tali confini fossero segnati – come diciamo retoricamente – dai nostri valori comuni. Come se in un certo punto il nostro contatore Geiger potesse riscontrare che ci sono ancora, oltre non più, e dunque si dovesse tracciare la frontiera in quel punto. Approfondendo questo tipo di discussione, stabilimmo che non era facile definire i nostri valori comuni. E se li stabilivamo in base agli standard correnti, giungevamo all'imbarazzante conclusione che dovevamo forse includervi le Filippine. Io sono convinto che si tratti di confini storico-culturali, che non appartengono a una comunità nazionale ma sono determinati da un'intensità di scambi e di influenze reciproche, di interazioni ripetute. È vero che storicamente l'Europa è quella dipinta nei vecchi atlanti e che va dal Portogallo alla Russia...

**LIMES** Russia esclusa?

**AMATO** La Russia è stata inclusa in Europa negli ultimi tre secoli attraverso la ristretta élite nazionale che cercava di avere architetti occidentali, cucina occidentale, abbigliamento occidentale – et voilà, i nostri valori comuni! Ma gli sforzi dell'establishment non hanno radicato quei valori nel popolo russo.

La Russia è sempre stata una sorta di *incipit* europeo, nulla di più. Forse l'abbiamo considerata Europa più noi che non i russi. Quando eravamo ragazzi, distinguevamo fra romanzo tedesco e romanzo russo? In coscienza, ci hanno nutrito allo stesso modo...

**LIMES** Il romanzo turco no...

**AMATO** No, il romanzo turco no. Comunque è difficile riprodurre geopoliticamente l'Europa dei valori comuni. Occorre un notevole grado di empirismo nel valutare i confini dell'Europa. Noi sappiamo quali sono i paesi che emotivamente includiamo nell'idea che dà senso all'allargamento – l'idea del «ritorno in Europa». Il comunismo ha strappato all'Europa una parte di sé. La fine del comunismo è stata vissuta nell'ex impero sovietico come il segnale che si poteva tornare in Europa. E noi sappiamo che i paesi in questa condizione non arrivano fino alla Russia. La Russia resta l'*incipit* che è sempre storicamente stato. E quindi è necessariamente un partner dell'Europa.

Io sono molto amico della Russia, in termini culturali. Riconosco una grande somiglianza fra russi e italiani, nel bene e nel male. Per cui penso che se ci siamo noi in Europa possono starci anche loro. Ma resta la questione dell'*incipit*. La Russia ha degli anni davanti, e questi anni li deve vivere. Noi dobbiamo intrattenere con Mosca un rapporto che è poi quello che abbiamo sempre avuto: cercare di farla essere Europa, sapendo che forse un giorno lo sarà. E allora il problema si risolverà da solo.

Russia a parte, abbiamo altre questioni molto delicate da sciogliere, nel determinare le frontiere dell'Unione Europea. Penso in primo luogo alla Turchia e ai Balcani. È evidente che abbiamo interesse geopolitico a che la Turchia faccia parte dell'Europa, ma le ragioni di identità della Turchia con l'Europa sono spaventosamente basse. Anche perché i modernizzatori sono sempre stati minoranza a Istanbul. Atatürk non ha mai interamente vinto.

Noi viviamo questo tipo di conflitto. Pensiamo che follia sarebbe allontanare la Turchia dall'Europa! Significherebbe consegnarla a coloro grazie ai quali tornerrebbe ad essere l'estremità di una lunghissima miccia, pericolosa sia per i paesi che stanno al suo oriente, sia per l'Europa. Allo stesso tempo, quanti ostacoli dobbiamo ancora scavalcare per riconoscerci, i turchi e noi, come parte della famiglia europea! Qualche progresso lo stiamo facendo. Non credo che vivere nelle prigioni turche sia gradevole, ma la prospettiva della condanna a morte sta sfumando grazie al riavvicinamento all'Europa. Insomma: la Turchia non appartiene al tema «ritorno in Europa». Semmai, al tentativo di conquistare un'identità europea.

**LIMES** E i Balcani?

**AMATO** È un problema anch'esso difficile, sebbene diverso. Qui ho toccato con mano la veridicità della tesi per cui lì ci sono dei signori travestiti da Stati, che non sono propriamente dei signori... Ci sono delle pericolose contiguità fra istituzioni e crimine organizzato. L'altra verità di cui dobbiamo prendere atto è la diversità tra i paesi in cui la nazione è stata fondata disinteressandosi dell'etnia, e quelli in cui il concetto di cittadinanza è rimasto inesorabilmente legato all'etnia. I grandi Stati nazionali europei sono cresciuti proprio perché sono riusciti a superare, in principio, questa identificazione etnica – e anche per questo sono diventati grandi e si sono sviluppati. Nei Balcani invece gli Stati tendono ad essere affezionati a quell'idea – e anche per questo sono piccoli e instabili.

Quando ero primo ministro e giravo quei paesi, io dicevo con assoluta brutalità ai miei interlocutori: «Levatevi dalla testa di poter entrare in Europa se mantenete l'identificazione etnia=cittadinanza!». Per questo salutai con grande speranza la nuova Croazia. Mi sembrò un miracolo: allora è possibile anche nei Balcani! – pensai vedendo la nuova dirigenza croata. Poi vedo che anche i nuovi leader, pur mantenendo la barra orientata verso l'Europa, hanno qualche difficoltà. Il modo in cui i dirigenti croati hanno riaperto la polemica contro gli italiani, che pure sembrava superata, rivela che a Zagabria c'è ancora una destra che sta riacquistando peso.

**LIMES** Lei parlava di piccoli Stati tendenzialmente nazionalisti. Ma molti di questi, non sempre piccoli, sembrano destinati a entrare in Europa. Dalla Polonia all'Ungheria, dalla Cechia all'Estonia – lasciamo stare i Balcani – tutti sono alle prese con il recupero della sovranità nazionale dopo decenni di oppressione sovietica. Non vogliono certo cederla all'Unione Europea. Non vede qui un problema?

**AMATO** Lo vedo eccome. È un problema generale che riguarda tutti i paesi che buscano alla nostra porta. Dovremo sapere valutarlo bene, anche per calibrare il grado di integrazione cui portare questa Europa allargata. Alcuni di questi sono paesi che, a causa del radicamento identitario fortissimo, basato sull'etnia, hanno un ego molto sviluppato. Il quale finisce per coincidere con la sovranità nazionale.

I paesi più maturi, come la Polonia o l'Ungheria – dei quali potrei dire con un po' di ottimismo che hanno grosso modo la stessa nozione di cittadinanza che ha la Francia – per il solo fatto di aver vissuto per decenni sotto il comunismo sovietico, fanno coincidere il loro ritorno alla possibilità di essere europei con il ritorno alla possibilità di esprimere senza limiti la loro identità e sovranità nazionale. Questo vale in particolare per i polacchi. Quando parlavo da primo ministro con il mio collega polacco, Jerzy Buzek, il tema su cui egli più mi intratteneva era il bisogno di riconoscimento della identità e quindi della sovranità nazionale polacca.

**LIMES** E allora?

**AMATO** Allora io sono un integrazionista, voglio che gli Stati europei si integrino il più possibile fra loro. Ma una cosa mi è chiara: in un'Europa allargata, non si può tagliare completamente la gamba degli Stati nazionali. Bisogna sapere che mentre allarghiamo l'Europa vi aggiungiamo un nuovo ingrediente – quello dell'identità e

della sovranità nazionale dei futuri nuovi membri – che va in controtendenza rispetto all'Europa occidentale. È un fatto intangibile, culturale, che va superato nel tempo.

Allo stesso tempo, guai a pensare che il passo dell'Europa allargata debba essere quello dei paesi che sentono la difesa della sovranità nazionale come priorità assoluta! Qui ci soccorrono le «cooperazioni rafforzate», cioè la possibilità che un gruppo di Stati si spinga più avanti nell'integrazione.

**LIMES** Insomma, l'Europa che avanza verso est diventerà meno occidentale?

**AMATO** Il rischio c'è. Ma attenzione. La rotta sarà largamente determinata dai paesi dell'attuale Unione Europea, perché sono i più ricchi e i più potenti, anche in senso militare – e la potenza, anche se qui in Europa talvolta ce lo dimentichiamo, è espressione soprattutto della ricchezza e della forza militare. Il problema è capire se ci sarà un'intesa fra tutti i partner per governare l'allargamento. Se non c'è questo, parlare di Convenzione è parlare di alberi, avrebbe detto Brecht. Non è attraverso proposizioni normative sul futuro dell'Europa che un processo del genere viene dominato.

È evidente che il nostro interesse è ad avere dentro i paesi candidati. Per prevenire l'instabilità, per limitarne le pulsioni nazionalistiche che covano in quei paesi più ancora di quanto covino nei nostri. Ma se apriamo a loro le porte dell'Europa, e poi ci occupiamo d'altro, allora organizziamo il nostro suicidio.

**LIMES** Lei ha usato un termine abbastanza tabù in Europa: «potenza». Considera l'Europa una potenza?

**AMATO** Io sono innamorato del *pouvoir civil*. Non è solo una predilezione intellettuale, è la convinzione della sua utilità pratica. Ad esempio, la nostra carenza nell'accoppiata *big company*+potenza militare in certe situazioni ci apre strade e riduce diffidenze. Certo, non è sempre vero. Perché nonostante la facilità con cui si grida «*Yankee go home!*» molti si sentono sicuri se arrivano gli americani.

Ma sono anche consapevole che per contare nel mondo gli europei dovranno dotarsi di una credibile forza militare, anche se non saranno mai una superpotenza tipo Stati Uniti.

**LIMES** Un prerequisito per qualificarsi come «attore globale» è di essere un attore, cioè uno Stato. L'Europa avrà mai una qualche forma statale?

**AMATO** Qui noi siamo arrampicati sulla nostra costruzione. Non mi potete chiedere di scendere, perché se scendo ormai finisco sul marciapiede... E posso solo andare avanti. Abbiamo osato costruire una moneta senza Stato, non c'è ragione per non osare una difesa comune senza Stato. Questo salto senza rete, tuttavia, non è una follia contro la storia, va piuttosto nel senso della storia. E torno al punto di partenza: ormai siamo destinati a vivere in sistemi di governo multilivello, perché certi fenomeni possono essere governati solo da livelli superiori a quello statale tradizionale. In ragione di questa pluralizzazione dell'*unum* – che procede sia verso l'alto che verso il basso, verso la gestione locale e regionale – nessuno dei livelli istituzionali che si producono può più essere lo Stato. Questo non significa affatto però che all'Europa non serva e che per l'Europa non si debba quindi costruire un

governo più forte di quello plurimo e confuso che si esprime attraverso l'attuale assetto istituzionale europeo.

**LIMES** Ma può restare democrazia, avendo «superato» lo Stato?

**AMATO** Questo è il punto forte. Lo Stato nazionale ha organizzato la democrazia. Premesso che noi stiamo andando verso il superamento dello Stato in ciò che è stata la sua connotazione essenziale – la sovranità come esclusività del potere, *superiorem non recognoscens* – quale forma di «democrazia multilivello» possiamo organizzare? In altre parole, le istituzioni multilivello sono in grado di pluralizzare la democrazia?

Ma attenzione: talvolta noi abbiamo chiamato bisogno di democrazia ciò che è bisogno di *rule of law*, di *accountability*, di trasparenza. Questi sono derivati culturali della democrazia, ma non hanno bisogno di un'architettura interamente democratica. Siamo nel campo dello Stato di diritto. Insomma, che tu elegga direttamente o no il presidente della Commissione europea è molto meno importante di altre cose per far sentire soddisfatto il bisogno di democrazia del cittadino europeo. Una delle ragioni dell'alienazione dall'Europa, così evidente in questi anni, è che in Europa è difficilissimo stabilire chi è responsabile di che cosa.

**LIMES** Ciò che fa impazzire gli americani...

**AMATO** E ormai anche noi europei. Al di là di tutto ciò che noi costituzionalisti di mestiere possiamo dire, il fatto che io me la possa prendere con colui che identifico come responsabile della cosa che non mi va, che possa collegarmi con altri perché questa arrabbiatura produca un effetto, è una leva fondamentale dell'appagamento democratico del cittadino. Se l'Europa continua ad avanzare mascherata, come diceva Jacques Delors, se io non vedo chi sta decidendo che cosa, allora nella migliore delle ipotesi me ne disinteresso. Io credo che nell'Europa multilivello si possa costruire un modello di democrazia non roussoviano ma in grado di corrispondere al bisogno di democrazia dei cittadini europei.

**LIMES** Che cosa pensa della tesi dello storico inglese Alan Milward, per cui l'Europa è servita paradossalmente a rafforzare gli Stati nazionali?

**AMATO** Questo è stato vero. L'Europa è servita alla Francia per mettere il guinzaglio alla Germania, dopo che gli Stati Uniti ebbero deciso che la Germania doveva rinascere. Ma Parigi lo fece in nome dell'Europa e insieme agli altri europei, dato che da sola non poteva consentirselo. Sicché la Francia ha costruito con straordinaria abilità questa rete, che mentre teneva al guinzaglio la Germania imbrigliava anche se stessa e gli altri Stati della Comunità.

Eppoi, perché noi e i tedeschi siamo stati sempre così europeisti? Ma perché eravamo delegittimati dalla seconda guerra mondiale e ritrovavamo la nostra legittimazione attraverso l'Europa. I protagonisti della costruzione della Comunità erano Stati nazionali che attraverso l'europeismo soddisfacevano i propri interessi. Il *magic* dell'Europa, il suo «miracolo di San Gennaro», stava nel fatto che per la prima volta nella storia il soddisfacimento di interessi nazionali passava per l'invenzione di soluzioni comuni, che poi ci trascinarono al di là della soluzione del problema nazionale specifico. L'ultima grande intuizione capace di rendere liquido il sangue

del santo l'hanno avuta Helmut Schmidt e Valéry Giscard d'Estaing quando hanno inventato il Sistema monetario europeo.

Una certa retorica europeista nega gli interessi nazionali. No, essi esistono, eccome. In Europa i problemi nascono quando gli interessi nazionali non producono il miracolo, cioè la soluzione comune. Da alcuni anni il miracolo tende a non accadere più.

**LIMES** Ad esempio?

**AMATO** Prendiamo la politica agricola comune. Non abbiamo ridotto di un euro le risorse assegnate a questa politica, ce le siamo stratonate. Non siamo assolutamente riusciti a trovare un equilibrio fra gli interessi che abbiamo in materia agricola che fosse compatibile con l'unica soluzione utile a tutti, cioè liberare il bilancio comunitario da questa antica priorità a beneficio di priorità più attuali.

Oppure pensiamo a quello che abbiamo combinato a Nizza a proposito del passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata in seno al Consiglio europeo. Litigandoci la minoranza di blocco, siamo riusciti a creare una maggioranza qualificata talmente complicata che è paradossalmente più semplice decidere all'unanimità.

**LIMES** Sullo sfondo, resta il fantasma dell'Euronucleo, di una sorta di confederazione di Stati europei più europei degli altri.

**AMATO** Noi abbiamo dotato l'Unione Europea di strumenti sufficienti a garantire, attraverso le cooperazioni rafforzate, la disponibilità sui vari scacchieri dell'integrazione europea di un veicolo aperto a tutti che è in condizioni di accelerare. Ed è bene non andare oltre questo, perché altrimenti prevalgono diffidenze, processi alle intenzioni.

Affinché l'allargamento non sia di ostacolo all'approfondimento occorre che avvenga nel massimo di fiducia reciproca. Senza che i nuovi invitati possano percepire che nel momento in cui li invitiamo in sala da pranzo abbiamo già cominciato a servire il pasto migliore in cucina.

**LIMES** Ma non sarà comunque così?

**AMATO** Non credo che nessuno dei paesi candidati contesti il meccanismo attuale delle cooperazioni rafforzate. Esso consente ad almeno otto paesi – che oggi sono la maggioranza, ma domani non lo saranno più – di realizzare forme di integrazione speciali fra loro perché gli altri non vogliono seguirli su quella strada. È un metodo aperto. Non esclude affatto che chi oggi dice di no domani possa cambiare idea, e integrarsi nel nucleo avanzato. Questo metodo secondo me non va toccato. Certo, se non funzionerà, allora i paesi decisi a formare l'Euronucleo andranno avanti con gli strumenti di cui vorranno dotarsi.

*(a cura di Lucio Caracciolo)*