

ECONOMIA E POL. INTERNA

30 GIORNI

03/04/2007

Una pazienza attiva (Intervista a Tommaso Padoa-Schioppa)

2

UNIONE EUROPEA

ANNIVERSARI. I cinquant'anni dei Trattati di Roma

Una pazienza attiva

di Roberto Rotondo

Intervista con il ministro dell'Economia e Finanze Tommaso Padoa-Schioppa: si può stabilire una road map per l'Unione europea solo se è chiaro dove vogliamo arrivare. Siamo in uno di quei momenti della nostra storia in cui il clima si predispone a un nuovo impulso

L'Europa dei Ventisette riparte da Berlino. I capi di Stato e di governo dei Paesi membri dell'Ue hanno firmato una Dichiarazione solenne, che dovrebbe rilanciare il processo di unione politica e istituzionale congelatosi nel 2005 dopo che l'elettore francese e olandese ha detto "no" alla ratifica del Trattato di Co-

stituzione europea. Prossima tappa una Costituzione entro le elezioni del 2009. Ma la Dichiarazione solenne firmata in occasione dei festeggiamenti per i cinquant'anni dei Trattati di Roma, atto di nascita della Comunità europea e dell'Euratom, è anche un'occasione per riflettere sul cammino fin qui fatto, ma soprattutto su quello da fare. Sul ruolo, sulle prospettive e sui problemi dell'Unione europea, passata dai sei Paesi fondatori del 1957, ai ventisette attuali.

Il ministro dell'Economia e Finanze Tommaso Padoa-Schioppa, convinto europeista, è stato membro del Comitato esecutivo della Banca centrale europea, e direttore generale della Commissione europea. Sui problemi dell'U-

nione ha scritto anche due bei libri: *Europa, forza gentile e Europa, una pazienza attiva*.

Secondo una famosa immagine attribuita a Delors, l'Europa è come la bicicletta: o pedali o cadi. Secondo lei oggi stiamo pedalando?

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA: L'immagine è felice. La particolarità dell'Unione europea, infatti, è di essere un'istituzione in movimento, *in fieri*, mentre le istituzioni tendenzialmente sono statiche al punto che la loro bontà si misura anche dalla stabilità. I processi di unione politica del passato, come la formazione degli Stati Uniti d'America o del Regno d'Italia, sono stati realizzati rapidamente e hanno avuto un solo momento costituente, che ha segnato una discontinuità netta con la situazione istituzionale e politica precedente. L'unificazione europea, invece, è un processo di cambiamento istituzionale lungo, con più momenti di discontinuità, in cui le istituzioni devono essere stabili e nel contempo dinamiche. L'immagine della bicicletta è perciò giusta, ma aggiungo che in bici non è necessario pedalare sempre. Ci sono momenti in cui si procede sull'abbrivo, si vive di rendita, sfruttando pedalate precedenti. Il problema è che l'Europa da troppi anni vive di rendita.

Se la costruzione europea consiste, come penso, nel creare gradualmente le strutture di un'unione politica, l'ultima volta che si compì una pedalata fondamentale è stata quella di Maastricht. Le due cose più importanti avvenute in seguito sono la realizzazione dell'unione monetaria e l'allargamento da dodici a ventisette Paesi. Oggi si soffre del fatto che da troppo tempo non ci sono impulsi istituzionali paragonabili al Trattato del carbone e dell'acciaio del '51, ai Trattati di Roma del '57, all'elezione diretta

del Parlamento europeo del '79, all'Atto unico, all'unione monetaria. La spinta si va esaurendo e la bicicletta fatica a stare in equilibrio.

Come giudica la solenne Dichiarazione sottoscritta il 25 marzo scorso a Berlino dai capi di governo?

PADOA-SCHIOPPA: È il segnale che siamo in uno di quei momenti in cui si creano le condizioni per dare un nuovo impulso. Il momento più basso è stato toccato nel 2005, con la bocciatura del Trattato costituzionale in Francia e in Olanda. In quel momento, se qualcuno avesse voluto non dico dare il colpo di grazia, ma bloccare davvero l'Unione, avrebbe potuto farlo. Per fortuna non è avvenuto: non l'ha fatto la Gran Bretagna e neppure la Francia, dove la maggioranza che aveva rifiutato il Trattato aveva motivazioni tanto eterogenee da essere incapace di qualsiasi proposta. Ora le condizioni per una ripresa iniziano a esserci e la Dichiarazione di Berlino potrebbe essere il passo che crea una nuova possibilità. È importante, perché è difficile prendere iniziative politiche coraggiose in un clima negativo come quello che si ebbe al

si dell'Europa continentale (con l'eccezione della Polonia) prevale la posizione proeuropea: la cittadinanza è in larga misura a favore, nessuno dei grandi partiti ha una piattaforma programmatica ostile alla sopranazionalità. In Francia, invece, contrari e favorevoli si equivalgono e sono distribuiti un po' in tutti i partiti. Il problema è che senza la Francia, l'Europa non cammina. Il chiarimento interno della Francia è il vero problema di oggi.

Perché Paesi così orgogliosi della propria sovranità nazionale dovrebbero cedere parte dei propri poteri a favore di un'istituzione sovranazionale? Per i padri fondatori dell'Europa era chiaro: evi-

tare un'altra guerra mondiale. Ma oggi?

PADOA-SCHIOPPA: La ragione prima è che la sovranità che i Paesi credono di avere, in realtà l'hanno già perduta. Ci sono i simboli, i pennacchi, i riti, compreso quello democratico di eleggere governi convinti di poter risolvere problemi fondamentali che sfuggono al loro potere di soluzione, eppure sono oggetto del dibattito politico come se ancora lo fossero. Gran parte di quel potere è perso per l'economia, dove c'è un mercato mondiale; è perso per far fronte alle minacce ecologiche che interessano l'intero pianeta; è perso per governare il fenomeno dell'immigrazione. Non esiste più per la sicurezza interna, perché il terrorismo non conosce frontiere, e non c'è più per la pace, perché il problema non è più la guerra in Europa, ma la guerra oltre i nostri confini. Gran parte delle guerre degli ultimi decenni si sono svolte immediatamente al di là del nostro confine: in Medio Oriente, in Africa, nei Balcani, in Iraq, in Afghanistan. La sovranità che si vuole conservare è in gran parte illusoria. Il problema vero non è di abbandonarla, ma di riacquistarla.

In Polonia hanno mal digerito l'apertura della Merkel alla Russia di Putin. Il cancelliere tedesco su alcuni giornali polacchi è stata addirittura paragonata a Hitler. Ma è possibile concepire un'Europa senza un rapporto privilegiato con la Russia?

PADOA-SCHIOPPA: Credo di no. Quando si sono formati gli Stati Uniti d'America, tra i padri fondatori come Washington e Jefferson era chiara la consapevolezza che i confini naturali della giovane nazione erano i due oceani, che l'America era potenzialmente uno Stato continentale, autosufficiente, definito dall'oceano. Per l'Europa questo non è possibile; avremo sempre una mancanza di confini naturali a est e anche a sud-est. Per gli europei la politica dell'oltreconfine è assai più ardua da definire che per l'America. Finora tale politica è stata condotta facendo entrare nell'Unione chi stava immediatamente oltre il confine. Ma per forza di cose questa politica va esaurendosi. È naturale che i Balcani siano destinati a entrare nell'Unione, ma non sarà così per la Russia o per i Paesi del Nord Africa. Ci vuole allora una

politica di sicurezza comune con questi Paesi, una politica di *partnership*, di rassicurazione sulle conseguenze che avrà un'Europa unita che arriverà ai loro confini. Non possiamo riprodurre la contiguità ostile che ci fu fra Francia e Germania nella seconda metà dell'Ottocento e nella prima metà del Novecento. Comprendo che a volte la Polonia possa sentirsi presa in mezzo a due giganti che in passato le sono stati nemici. Per di più, in questo momento in Polonia c'è un ritorno di nazionalismo; ma non penso che le prese di posizione che lei ha ricordato rispecchino il sentimento della maggioranza dei polacchi.

La presenza significativa della Nato nell'Est europeo, oltre a non rassicurare i Paesi che stanno al di là dei confini dell'Unione europea, non rallenta la presa di responsabilità da parte dell'Europa sul problema della sicurezza?

PADOA-SCHIOPPA: Per i Paesi del Centro e dell'Est europeo la sicurezza è il primo problema, ne va della loro sopravvivenza come Paesi indipendenti. Perciò, nella misura in cui hanno un problema di sicurezza militare, essi vedono nella Nato - molto più che nell'Unione europea - il fattore di sicurezza. Se nel 1954 il trattato sulla Comunità europea di difesa non fosse stato bocciato dai francesi, avremmo una difesa comune; e oggi, quando un Paese dell'ex patto di Varsavia entra nell'Unione, aderirebbe alla Ced (Comunità europea di difesa) invece che alla Nato.

Quanto ha pesato sull'Unione essersi divisa sull'intervento armato in Iraq?

PADOA-SCHIOPPA: Ha pesato drammaticamente soprattutto sull'Iraq stesso e sul Medio Oriente. Se l'Iraq e il Medio Oriente sono in una situazione tragica è dovuto anche al fatto che l'Europa non ha saputo operare in una zona a cui è storicamente legatissima e geograficamente prossima. Non ha saputo operare perché è divisa, perché non esiste come soggetto storico unitario della politica estera. La nostra divisione ha fatto un immenso danno agli iracheni; ma ha suscitato anche molti problemi per gli israeliani e i palestinesi, lasciando campo libero a una politica di cui oggi abbiamo davanti agli occhi i catastrofici risultati. Le divisioni hanno inoltre fatto danno all'Europa, perché avere conflitti e caos a due ore di volo da qui è drammatico.

La crisi con l'Iran potrebbe

avere uno sbocco diverso?

PADOA-SCHIOPPA: Non so fare previsioni. Pensare positivo induce a sperare che l'esperienza possa avere insegnato qualcosa. Ma resta il problema di fondo: quali sono le ragioni che impediscono una politica estera comune? Non bisogna dimenticare che l'Europa era sì divisa sull'Iraq, ma non più di quanto fosse divisa l'opinione pubblica all'interno di molti singoli Paesi europei. Forse solo metà dei britannici erano favorevoli all'attacco militare all'Iraq - iniziativa approvata, peraltro, con il voto determinante dei conservatori - così come non tutti i francesi erano contrari. La differenza rispetto all'Unione europea è che nei singoli Paesi esiste un sistema istituzionale grazie al quale, anche quando l'opinione pubblica e gli schieramenti politici hanno opinioni diverse sul da farsi, una decisione chiara viene presa. L'Europa, invece, non ha un siffatto sistema e, dobbiamo dirlo, non l'avrebbe neppure se il Trattato costituzionale fosse in vigore. Non saremo mai un'unione reale finché non ci saranno istituzioni in grado di farci procedere anche quando non siamo tutti d'accordo.

Si continua a discutere sulla mancata citazione delle radici cristiane nella Costituzione. Qual è il suo pensiero in proposito?

PADOA-SCHIOPPA: Che le radici cristiane siano spina dorsale di questo corpus europeo è una verità storica inoppugnabile, riconosciuta da tutti; la democrazia stessa è rinata negli ordini monastici. Questione diversa è decidere se questo fatto vada scritto o no in una Costituzione. Alcune Costituzioni degli Stati europei ne fanno menzione, la Costituzione irlandese e quella tedesca, ad esempio. Nella stesura della Costituzione europea è prevalsa l'impostazione laica della Francia, il Paese che più si è battuto contro questo riconoscimento. Eppure un grande costituzionalista come Joseph Weiler, un ebreo praticante, ha sostenuto con argomentazioni forti che la Costituzione europea dovrebbe prevedere un richiamo esplicito alle radici cristiane: si vede che la questione è aperta e non interessa solo il cattolicesimo militante. Capisco il valore che avrebbe quel richiamo esplicito, ma non condivido il timore che dalla sua presenza o dalla sua assenza dipendano il destino e la salvezza dell'Europa.

La costruzione europea è ancora oggi, secondo lei, il processo di globalizzazione in

atto più interessante?

PADOA-SCHIOPPA: Sì. Il fatto che l'Unione europea abbia attraversato, in questi ultimi anni, uno dei suoi momenti ricorrenti di sfiducia e malinconia, non cambia la mia convinzione. Non dimentichiamo che l'economia sta riprendendo vigore. In Spagna, in Italia, in Germania, ci sono in questo momento governi più esplicitamente proeuropei di quanti ce n'erano tre o quattro anni fa. Soprattutto, le ragioni fondamentali per le quali l'Unione è necessaria sono ancora tutte presenti.

Può darsi che alla fine l'Unione non arrivi al suo obiettivo, così come nessuno ci assicura che la nostra civiltà non scompaia. Non dimentichiamo l'Isola di Pasqua, quella in cui la popolazione si autodistrusse esaurendo tutte le sue risorse per realizzare monumenti colossali. L'autodistruzione a causa di una politica sbagliata, per una civiltà è sempre possibile. Se lei mi chiede se sono sicuro che l'Europa non seguirà un simile tragico destino, devo rispondere che no, non sono affatto sicuro. Ma cerco, nel mio piccolo, di fare qualcosa per evitarlo. Poi si vedrà, le somme si tirano dopo. □

momento del referendum francese e olandese.

Anche se veniamo da anni di stallo nella costruzione politica e istituzionale, l'Europa è sempre di più un punto di riferimento della nostra vita sociale, economica, culturale. L'Unione è quindi un processo che va avanti anche in mancanza di un progetto chiaro e di scadenze fissate?

PADOA-SCHIOPPA: Per certi versi è vero. Ho posto l'accento sulla parte istituzionale perché è sulle istituzioni che si verifica se l'Unione è solo un fatto occasionale o una costruzione storica duratura. Nel 1914 sembrava che l'Europa fosse unita: c'era una società cosmopolita, si viaggiava senza passaporto, vigeva ampia libertà di scambi. Ma in poco tempo la situazione politica

degenerò e bastò un colpo di pistola, quello che uccise l'erede al trono d'Austria, per distruggere tutto. L'illusione di aver costruito l'Europa, senza che essa sia stata veramente fatta o completata, è pericolosa. Che l'Europa dei fatti concreti vada avanti è molto positivo, purché questo processo non sia percepito come sostitutivo del completamento di un disegno istituzionale che è incompiuto. Va vissuto solo

come condizione propizia a superare esitazioni e contrarietà. Il progetto Erasmus, gli scambi culturali e commerciali, la realizzazione dello "spazio Schengen", sono tutte cose positive che danno al cittadino il senso che lo spazio comune è quello europeo. Ma guai se inducono a pensare che l'unificazione sia cosa fatta.

Si parla molto di fissare una road map per l'Europa. Quali sono secondo lei le tappe urgenti e necessarie?

PADOA-SCHIOPPA: Per avere una road map bisogna sapere dove si vuole andare. Tra gli errori che si scontano oggi vi è il non avere affrontato con sufficiente chiarezza, negli ultimi anni, il problema del punto di arrivo. Il percorso può essere tortuoso, sinuoso, ma ha un senso solo se si ha chiara la meta.

A mio giudizio la meta è rappresentata da due cose: l'abbandono del principio dell'unanimità e la disponibilità di risorse di bilancio per attuare le decisioni prese. Finché ci vorrà l'unanimità, sarà sempre più difficile – se non impossibile, in un'Europa a ventisette – prendere decisioni importanti. E anche ammesso che vengano prese, finché mancheranno le risorse non si riuscirà ad attuarle; finché non ci saranno risorse, inoltre, non si agirà neanche in quei casi eccezionali in cui si riesce a decidere. Da questo punto di vista anche il Trattato costituzionale presenta non poche carenze, perché non supera in maniera decisa gli ostacoli dell'unanimità e della mancanza di risorse. Esso si limita a sistemare e riordinare l'assetto esistente. Ora, posti quei due obiettivi, la prima domanda da porsi è questa: il Trattato costituzionale, pur non raggiungendoli direttamente, è un passaggio utile verso di

essi o no? Nonostante tutto, ritengo di sì. Se il Trattato venisse definitivamente bocciato, sarebbe ancora più difficile andare avanti. Oltretutto, si consacrerrebbe il fatto che due "no" valgono più di diciotto "sì". E questo è inaccettabile.

Il fatto che Angela Merkel abbia rivendicato il diritto a non accantonare il Trattato costituzionale per effetto dei "no" francese e olandese è molto importante, perché ha bloccato la necrosi che si stava sviluppando. Penso che la dichiarazione di Berlino del 25 marzo, e l'impegno a decidere entro il 2009, rafforzino i diciotto Paesi (una larga maggioranza dei membri dell'Unione) che hanno già detto "sì" al Trat-

tato. La riunione tenutasi in Spagna dei Paesi che hanno ratificato il Trattato, pur senza la partecipazione dei francesi – che ne hanno sofferto – e degli inglesi – che non hanno neanche detto se hanno intenzione di portare il Trattato alla ratifica – è un segnale che si vogliono valorizzare gli atteggiamenti favorevoli al Trattato e che c'è una volontà chiara di riprendere il cammino.

L'atteggiamento della Gran Bretagna di tenere un piede fuori e uno dentro l'Unione europea non è nuovo. Ma la Francia, che è tra i fondatori dell'Unione, come può aver perso il suo slancio europeista?

PADOA-SCHIOPPA: La Francia ha sempre avuto la leva del freno e dell'acceleratore nel processo europeo. Per cinquant'anni c'è stata tanta unione quanta la Francia ne ha voluta. La grandezza della Francia, uscita vincitrice dalla Seconda guerra mondiale, è stata quella di riconciliarsi con la Germania e di farsi promotrice dell'Europa unita. La Francia ha cresciuto grandi costruttori dell'Europa unita come Monnet, Schumann, Marjolin, Delors. Ma è anche il Paese dove più forte è il mito dello Stato nazionale assoluto, intangibile, autosufficiente. Negli altri grandi Pae-