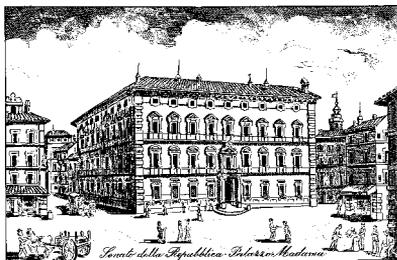


Marcello Pera

Europa. Discorso sul metodo



SENATO DELLA REPUBBLICA

Marcello Pera

Europa. Discorso sul metodo

*Fondazione G. Cini
Venezia, 7 settembre 2001*



SENATO DELLA REPUBBLICA

1. Tre questioni

Se c'è un fantasma che oggi si aggira per l'Europa, è l'Europa medesima. Lo chiamo un «fantasma» soprattutto per fissare una cornice a questo mio intervento. Come quelle figure non del tutto definite che ci impongono la loro presenza, la costruzione europea possiede oggi alcune caratteristiche e contorni ben identificabili, ma, come tutti riconoscono e i più lamentano, manca ancora del completamento istituzionale. La forma c'è e aleggia, insomma, ma non è ancora divenuta sostanza compiuta. E questo è appunto il tema su cui desidero intervenire: come passare dalla forma che c'è alla figura che solo si intravede e a cui dobbiamo dare un volto.

In particolare, intendo sollevare e dare un contributo a tre domande su cui oggi il dibattito è aperto:

- a che punto siamo arrivati con l'Europa?
- perché dobbiamo procedere?
- come possiamo proseguire?

La serietà delle domande richiede un grande sforzo intellettuale e politico; e la massima franchezza è imposta dalla gravità delle questioni. Perché qui è in gioco il nostro benessere, la nostra sicurezza, la nostra cultura

e, come ha detto qualche tempo fa l'ex-cancelliere Kohl, «ne va della pace e della guerra nel ventunesimo secolo». È perciò che io credo che dobbiamo guardare al fantasma che si aggira attorno a noi e fare ogni sforzo per sostituirlo con una creatura in carne e ossa.

2. Cambiamento di metodo

Comincio con la prima questione: dove siamo arrivati con la costruzione dell'Europa? A Nizza è accaduta una cosa nuova. Nonostante che i giudizi sul nuovo Trattato siano stati generalmente tiepidi o critici, c'è stata una novità di grande rilievo, su cui si è poco richiamata l'attenzione. A mio avviso, questa novità non consiste tanto nella Carta dei diritti, nell'estensione del voto a maggioranza, nelle decisioni sull'allargamento. La vera novità di Nizza consiste in un *discorso sul metodo*, più che in certe decisioni di merito. Cerco di spiegarmi.

Per decenni, l'Europa è stata costruita secondo il «metodo Monnet». Come si ricorderà, Monnet aveva sempre raccomandato di «concentrarsi su un punto preciso che trascini il resto». Questo modo di procedere significa che si parte da un problema economico o sociale, si trova una soluzione, la si formalizza in un accordo fra Stati, e si introduce una istituzione europea minima. «Minima» in questo senso: che essa è la più piccola istituzione adeguata alla soluzione del pro-

blema da cui si è partiti e la minore compatibile con la limitazione della sovranità degli Stati.

Si osservi che il metodo Monnet non rifugge dai grandi disegni o dai grandi ideali. Al contrario, ispirato da essi, quel metodo commisura gradualisticamente la costruzione di pezzi istituzionali al fine dell'integrazione e dell'unione.

È così che l'Europa ha fatto i primi passi, dal Trattato di Parigi del 1951 sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, al Trattato di Roma del 1957 sulla Comunità economica europea, all'Atto unico europeo del 1987, ai Trattati di Maastricht e Amsterdam del 1992 e 1997, insomma durante tutta «la magnifica traiettoria ascendente», come l'ha definita Tommaso Padoa-Schioppa.

A Nizza c'è stata una svolta rispetto a questo modo di procedere. La si può apprezzare leggendo la Dichiarazione 23 sul futuro dell'Unione allegata al Trattato. Questa Dichiarazione «invita ad un dibattito più approfondito e più ampio sul futuro dell'Unione europea», in particolare su quattro questioni: la delimitazione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà; lo status della Carta dei diritti fondamentali; la semplificazione dei Trattati; il ruolo dei parlamenti nazionali.

Che cosa significa? Anche se non è detto a chiare lettere, in primo luogo, significa che il dibattito dovrà vertere sulla *Costituzione* europea, anzi su una Costi-

tuzione *federale* europea. Basta meditare sulle quattro questioni per comprenderlo.

La questione del rapporto Unione-Stati nazionali, per di più con un richiamo al principio di sussidiarietà, è una tipica questione, anzi è *la* questione centrale di una costituzione federalista. La questione della Carta dei diritti fondamentali è la questione del *Bill of Rights*. La questione della delimitazione delle competenze dell'Unione è una questione che riguarda il contenuto della Costituzione federale. E anche la questione del ruolo dei parlamenti nazionali riguarda il rapporto federalista fra Unione e Stati.

Si potrebbe fare un paragone storico. Nizza 2000 è come Filadelfia 1787. Come i convenuti a Filadelfia presero atti della crisi della federazione e si dotarono di una nuova Costituzione, così gli Stati europei prendono atto di ciò che si chiama «deficit democratico» e invocano un nuovo assetto istituzionale dell'Unione. Come i convenuti di Filadelfia tornarono nei rispettivi Stati e fecero opera di discussione e persuasione, la principale con i *Federalist Papers*, così i leader europei chiedono un ampio dibattito che coinvolga l'opinione pubblica. E come i padri della Costituzione americana si posero il problema se un *Bill of Rights* fosse necessario a mo' di preambolo (il *Federalist* era contrario), lo stesso si chiedono oggi le élite intellettuali e politiche europee. Non è un caso che, dopo Nizza, il professor Larry Siendentop nel suo eccellente libro *Democracy in Europe* abbia sollevato la questione:

«dove sono i nostri Madison?» e l'ex-Presidente Giuliano Amato abbia invocato la necessità di «profeti di un'Europa più integrata».

Ma la Dichiarazione 23 significa anche un'altra cosa. Portando l'accento sulla Costituzione europea, quella Dichiarazione significa che si è cambiato metodo. Si è passati dal metodo Monnet ad un altro modo di procedere. Consideriamo la differenza.

Il metodo Monnet è *induttivo*: parte dal basso, un problema, e arriva all'alto, un'istituzione. Ed è un metodo per trascinamento, nel senso che l'istituzione congegnata nasce quasi automaticamente, come effetto voluto ma pressoché implicito, della soluzione trovata al problema specifico da cui si è partiti. Il metodo della Dichiarazione 23 è invece *deduttivo*. Con esso non *si arriva alla*, ma *si parte dalla*, istituzione. Qui la cornice – la Costituzione – viene messa in primo piano. Ed è perciò che la Dichiarazione invita a discutere sulla razionalizzazione delle istituzioni esistenti e alla invenzione di eventuali nuovi istituti. Una cornice nuova, infatti, non è necessariamente compatibile con l'esistente e può richiedere soluzioni diverse.

Si può anche dire che il metodo Monnet, oltre che induttivo, è *pragmatico*, mentre il metodo della Dichiarazione 23, oltre che deduttivo, è *dogmatico*. Nel senso che l'uno invita a discutere di problemi specifici, l'altro spinge a disegnare modelli adeguati alla soluzione di problemi specifici.

Se richiamo l'attenzione su questo cambiamento di metodo, è per segnalare un problema: il metodo deduttivo è più ambizioso, più generoso, anche più esaltante, del metodo induttivo, ma è anche più difficile. Perché con il metodo Monnet, tutti vedono e tutti sentono il problema che si deve risolvere, ma con il metodo della Dichiarazione 23 i problemi rischiano di restare sullo sfondo. È più facile spiegare a lavoratori, imprenditori, cittadini qualunque, che avvertono un problema economico, sindacale, di mercato, quali sono i vantaggi di un'istituzione che potrebbe risolvere tale problema. È più difficile far comprendere quali conseguenze utili discendano da un'istituzione nuova. Il rischio nel secondo caso è, appunto, il «deficit democratico», la disaffezione, la noncuranza, l'estraneità, e magari la ostilità. Perché – potrebbe cominciare a chiedersi il cittadino europeo – dovrei mettere in piedi un'architettura così imponente, che per di più rischia di portare il luogo delle decisioni che mi riguardano in una zona più lontana da quella di casa dove mi riesce meglio di controllarle?

3. Le virtù importate

Il cittadino europeo questa domanda ha già cominciato a porsi e tutti sono giustamente preoccupati che possa rispondere in maniera negativa. Dobbiamo perciò rispondergli, a quel cittadino. Guai a voltargli le spalle, a chiudere occhi e orecchi quando lancia campanelli d'allarme. Ma come rispondergli in maniera

convincente? Questo mi introduce alla seconda domanda: perché dobbiamo procedere?

La risposta più convincente è: per consolidare e per non perdere i vantaggi *già* acquisiti. Sono tutt'altro che indifferenti, questi vantaggi. Sessanta anni senza guerre; sessanta anni senza egemonie opprimenti di questo o quel paese o di questo o quell'asse; enorme crescita del benessere; regolamentazione dei mercati per evitare le ingiustizie che essi, abbandonati a sé medesimi, inevitabilmente creano; contenimento dei debiti pubblici e dell'inflazione; diffusione dei diritti sociali; e poi conquista pressoché completa delle quattro libertà economiche fondamentali: circolazione di persone, beni, servizi, capitali.

Ce ne sono altri di vantaggi. Sulle politiche della concorrenza, di liberalizzazione, su quelle strutturali e di sostegno, in particolare all'agricoltura. Grazie all'Europa abbiamo superato una questione che è stata per decenni dirimente e dirompente fra le forze politiche di ispirazione socialista e quelle democratico-cristiane e liberali: la questione del regime della proprietà è oggi meno lacerante dal momento che ogni proprietà, pubblica o privata, è sottoposta agli stessi vincoli di mercato.

Si obietterà che questi sono vantaggi che sarebbero fungibili con qualunque buon trattato di cooperazione economica e che comunque riguardano solo la sfera economica, il «primo pilastro». Dopotutto, l'Europa che

vogliamo costruire non può essere solo quella delle banche e dei supermercati. Ma non è così. Intanto, il cittadino scettico dovrebbe riflettere che la maggiore virtuosità delle politiche nazionali, dentro le quali oggi inclina a rinchiudersi, non sarebbe stata possibile se la virtù, e questo vale in particolare per l'Italia, non ci fosse stata imposta e comunque se non l'avessimo importata.

E poi ci sono vantaggi politici netti. Il cittadino che oggi ama il bipolarismo, la democrazia compiuta e quella dell'alternanza e di legislatura dovrebbe riflettere che anche questa è prevalentemente merce d'importazione europea, come in gran parte lo è la devoluzione dei poteri dal centro alla periferia. Lo stesso si dica delle trasformazioni che i principali partiti politici hanno subito negli ultimi anni. Non solo si sono iscritti a questa o quella grande famiglia delle forze politiche europee, ma questa adesione li ha cambiati in profondità. Non a caso il termine «europeo» risuona oggi, anche presso coloro che ieri erano tiepidi, come onorifico, gratificante o legittimante in molte espressioni: «socialismo europeo», «popolarismo europeo», «destra europea», «standard europei», eccetera.

Infine ci sono anche vantaggi istituzionali. Le costituzioni europee sono gelose delle prerogative nazionali e però la pressione europea le sta modificando. Si consideri lo *Human Rights Act* con cui l'Inghilterra ha recepito nel proprio ordinamento la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'analoga riforma costi-

tuzionale in Italia sul «giusto processo». Anche nel campo dei diritti l'Europa insegna, l'Europa impone.

Ecco perché dobbiamo procedere. Dobbiamo far capire ai cittadini degli Stati nazionali che le conquiste ottenute, i vantaggi di cui godono, possono essere perduti se non andiamo avanti con le istituzioni. La pratica dei Trattati non è più sufficiente, intanto perché è poco trasparente e poi perché rischia di distribuire i vantaggi a seconda della forza di questo o quello Stato in questo o quel momento.

Ma basta insistere su questi vantaggi? No, non basta e tutti ne sono consapevoli. Ci vuole dell'altro. E questa è la mia terza questione: come possiamo proseguire?

4. L'imperativo ipotetico europeo

C'è un atteggiamento emergente che io credo si debba correggere perché mi sembra passivo. Poiché siamo in una situazione di difficoltà – la difficoltà, da un lato, di spingere verso la Costituzione europea in una situazione in cui, dall'altro lato, i cittadini cominciano invece a sentire una certa lontananza ed estraneità dell'Europa ai loro problemi più urgenti di ogni giorno – coloro che generosamente premono per questa Costituzione inclinano a pensare che essa potrebbe venire da sé sola, imposta dalla logica degli eventi. Questo atteggiamento è perciò quello di chi inclina a pensare che è bene comunque procedere in attesa del resto. Qualcosa come «*allez en avant, la fois vous*

viendra»; nel caso specifico, «allez en avant, l'Union suivra». Insomma, se c'è l'Euro e c'è la Banca centrale, allora verrà il governo democratico della moneta e dell'economia, dunque verranno le istituzioni democratiche, dunque si arriverà ad una Costituzione democratica, e così via.

Capisco questo atteggiamento ma lo temo come una sorta di ottimismo forzato o rassegnato. Assomiglia al metodo Monnet, ma non è il metodo Monnet. Perché il metodo Monnet non aspetta, ma anticipa; non si fa trascinare, ma trascina.

Così dicendo, sembra che io auspichi l'altro modo di procedere. Ma non è così. Sono un anticostruttivista, credo che le istituzioni più che inventate a tavolino siano prodotte sul campo. Il frutto, dunque, più che il seme. E se c'è un rischio che dobbiamo evitare oggi in Europa è proprio quello del costruttivismo, il disegno illuministico di un bel modello pensato sulla carta da alcune élite ma non sentito come proprio dai cittadini. Oppure il rischio del salto in avanti, magari del cuore generoso oltre la siepe, senza valutare adeguatamente le difficoltà. Se non si valutano bene questi rischi, la stessa Carta dei diritti di cui si discute dell'inserimento nei Trattati potrebbe diventare la parte nobile di una Costituzione fredda, *octroyée* senza essere richiesta, ambiziosa senza essere armata, superstatale senza essere armonizzata.

Ecco perché auspico un ritorno al vecchio metodo Monnet. E se questo metodo è esso stesso entrato in difficoltà, allora, conformemente ad esso, dobbiamo chiederci: quali *altri e diversi* bisogni da quelli economici

istituzioni razionalizzate o nuove istituzioni – come quelle di uno Stato federale europeo o di una Federazione di stati nazione – dovrebbero soddisfare? Quali *nuovi* vantaggi potrebbero convincere i cittadini dell'Europa che un nuovo assetto è non solo auspicabile perché più razionale, più efficiente, meno dispersivo, meno burocratico, ma necessario perché indispensabile a conseguire tali vantaggi?

La mia risposta è: in primo luogo, la politica della sicurezza esterna e interna e la politica della giustizia. Anche qui la strada è già stata intrapresa, con il secondo e terzo pilastro. Ma dobbiamo fare molto di più. Il cittadino europeo oggi insicuro di fronte all'immigrazione non può essere lasciato solo con le sue paure, perché ciò rischia di riportarlo in quelle tenebre del razzismo, della xenofobia, dell'intolleranza, proprio per squarciare le quali i Padri avevano costruito i primi rudimenti dell'Europa unita. Lo stesso vale per il cittadino che ha paura della criminalità, piccola e grande. E il medesimo tipo di preoccupazione vale per il cittadino europeo che trova conflitti e disastri immani alle porte dei suoi confini più prossimi.

Ecco allora che, auspicando un ritorno al vecchio metodo, auspico anche che un imperativo ipotetico sostituisca un imperativo categorico. Ai cittadini europei non si comanda: «*devi* costruire l'Europa». Piuttosto si dice: «*se* vuoi essere sicuro nelle tue frontiere, *se* vuoi essere padrone nella tua casa, *se* vuoi che la tua pace non sia minacciata, *se* vuoi che la tua voce sia ascoltata là dove si decide il tuo futuro, allora l'Europa è ciò

che fa per te». E poi, ciò detto, bisognerà lavorare sulla protasi, i «se» che precedono il precetto. Bisognerà veramente dimostrare a quel cittadino oggi perplesso che lui, con la sua libertà, è il centro dell'attenzione, che lui e i suoi bisogni fondamentali sono ciò a cui concretamente si lavora.

In parte è già così. È così ad esempio quando si vede una spedizione militare europea farsi strumento di pace in Macedonia. Ma in parte non è ancora così, come quando si vede rinascere una tentazione da egoismo nazionale sui temi come quelli dell'immigrazione o delle manifestazioni contro il G8 o altri vertici internazionali.

Questo è il vero terreno su cui il dibattito deve misurarsi: come fare in modo che i bisogni generino un istituto, alla stregua di una domanda che, in un libero mercato, genera un prodotto. Se questo istituto che verrà sarà uno stato federale o una federazione di stati nazionali o un modello *sui generis*, è questione sì importante ma ancora prematura. Oggi è il momento dei bisogni. I cittadini li hanno e li avvertono. I governanti li facciano propri e mostrino che le soluzioni europee sono le più adeguate e le uniche ad essere efficaci. L'Europa allora si consoliderà e sarà un immenso, gratificante passo avanti nella storia tribolata ma grande del nostro vecchio continente.