

# Coppie aperte nell'Unione allargata

Heather Grabbe

Secondo un ormai vecchio luogo comune, a guidare l'integrazione europea è stato il "motore" franco-tedesco. In questa visione tradizionale, se Parigi e Berlino si mettevano d'accordo su una politica, tutti gli altri prima o poi li avrebbero seguiti. Al di là del fatto che Francia e Germania erano i due Stati più grandi dell'Unione, e quelli dotati del più efficiente apparato amministrativo tra i membri fondatori, i loro rispettivi interessi erano abbastanza diversi da assicurare che il compromesso tra i due avrebbe soddisfatto anche gli altri Stati membri, più piccoli e meno potenti.

**Il vecchio matrimonio franco-tedesco è destinato a lasciare il posto a matrimoni di convenienza e a coppie aperte: cambierà in questo senso la forma della leadership nell'Unione allargata. La gestione della politica estera potrebbe essere concepita, allora, sulla base di una specializzazione geografica: in uno schema del genere, Germania e Italia sarebbero partner naturali nei Balcani, ma potrebbero anche riflettere insieme sulla Ostpolitik del dopo allargamento.**

**La fine del matrimonio franco-tedesco.** Negli ultimi anni questo modello di leadership si è svuotato, causando forti preoccupazioni. "Il motore è in panne"; "il matrimonio franco-tedesco sta andando verso il divorzio": questo il tono che echeggiava nel mondo diplomatico e giornalistico. Quel che è successo è che, dopo la riunificazione, la Germania è diventata più decisa ed esplicita nel definire e difendere i propri interessi nazionali, e quindi meno disposta a pagare senza obiezioni i progetti congiunti proposti dalla Francia per l'Unione europea. Parigi, nel frattempo, ha cominciato a pensare che lo sviluppo dell'UE non corrisponda poi così tanto ai propri interessi. La classe politica francese è paralizzata dal timore dell'allargamento e appare incapace di muoversi attivamente per farsi amici tra i nuovi candidati; concentra piuttosto le sue energie nella difesa di politiche ormai antiquate, come quella agricola.

Da tempo la destra, in entrambi i Paesi, tenta di rivitalizzare il rapporto bilaterale. Durante la campagna elettorale appena

**Heather Grabbe è direttore della ricerca presso il Centre for European Reform di Londra.**

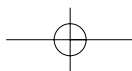
conclusa, Edmund Stoiber si è recato a Parigi per costruire un'alleanza con il presidente francese Chirac. Nel luglio scorso, i due hanno concordato di formare una squadra "di programmazione per il futuro", di collegamento tra l'ufficio di Chirac e quello di Stoiber.

Per rilanciare i rapporti bilaterali, i due Paesi stanno studiando un grande evento pubblico per il 2003, per festeggiare il quarantesimo anniversario del Trattato franco-tedesco dell'Eliseo. Resta però improbabile che l'asse franco-tedesco possa spingere avanti l'integrazione europea, come ha fatto un tempo. In quale area, infatti, è immaginabile un'iniziativa di grande respiro, paragonabile con il mercato unico o l'unione monetaria? Le sole aree che restano da integrare più strettamente sono quelle relative alle politiche migratorie, all'asilo, alla sicurezza esterna e interna: tutte aree che i politici francesi – in alcuni casi – o tedeschi – in altri – vogliono continuare a mantenere in ambito nazionale.

È dunque vero che il matrimonio franco-tedesco si sta esaurendo, sia pure lentamente. Si tratta peraltro di una tendenza di lungo periodo, e non della mera eredità di un rapporto non facilissimo tra i governi precedenti. E non si tratta necessariamente di un evento catastrofico: in Europa stanno infatti emergendo nuove forme di leadership, legate all'allargamento dell'UE. E la Germania si trova nella condizione ideale per avvantaggiarsene, svolgendo un ruolo politico e militare all'altezza del suo peso economico. Anche la Francia potrebbe fare la sua parte in questo contesto, ma solo se Parigi riuscirà a liberarsi della sua mentalità più o meno apertamente ostile all'allargamento.

**Nuovi legami, vecchie alleanze.** Dopo l'allargamento, l'Europa non sarà più diretta da una "avanguardia" franco-tedesca. Piuttosto, gli Stati membri tenderanno a formare coalizioni variabili di Paesi che si uniranno per realizzare delle specifiche iniziative, e che saranno meno permeabili all'influenza di Parigi e Berlino di quanto non sia avvenuto negli scorsi decenni.

In sostanza, quindi, le iniziative congiunte saranno numerose; ma verranno realizzate da coalizioni ad hoc, con una partecipazione variabile di Paesi. Al posto del matrimonio franco-te-



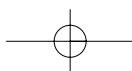
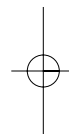
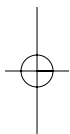
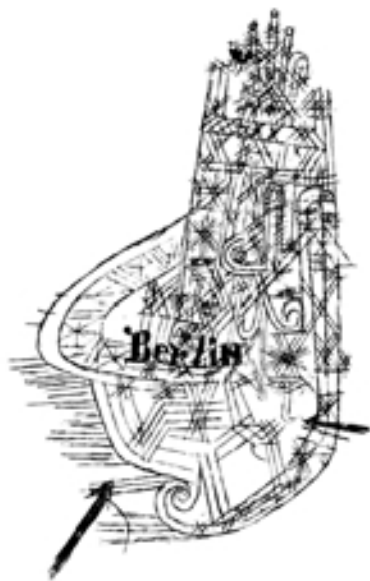
desco, vi saranno alleanze formate in funzione di un unico scopo. Assisteremo a un periodo di diffusa promiscuità, in cui gli Stati membri stringeranno legami di breve durata quando riscontreranno un interesse comune in questo senso.

Il primo ministro inglese, Tony Blair, è già un maestro in questa tecnica. L'anno scorso ha scambiato una serie di lettere con altri leader: per fare due esempi, con gli spagnoli sul mercato del lavoro; con i tedeschi sulla riforma del Consiglio. Il ministro degli Esteri inglese, Jack Straw, è riuscito a ottenere l'appoggio degli svedesi per la sua idea di una *neighbourhood policy* per l'Unione europea.

Certo, in alcune occasioni Blair si è esposto a critiche interne, per esempio per l'iniziativa congiunta con Silvio Berlusconi al vertice di Barcellona del marzo scorso. Nel complesso, però, questa sua tecnica ha riscosso un lusinghiero successo, consentendogli di ottenere consensi in determinate aree, ma anche di collaborare attivamente con altri Paesi UE, superando in questo modo la riluttanza dell'opinione pubblica inglese nei confronti dell'integrazione europea.

Questo gioco si chiama, in gergo, "comunalità". Un piccolo gruppo di due o più Paesi capisce di avere interessi comuni in alcune aree e concorda di avanzare proposte specifiche agli altri Stati membri. Si tratta di una strategia impiegata a lungo da francesi e tedeschi, ma il fatto nuovo è che oggi tutti stanno iniziando ad applicarla. Al Consiglio europeo di Barcellona, come già ricordato, i governi di Gran Bretagna, Spagna e Italia hanno formato un'alleanza di liberisti che è stata battezzata dalla stampa spagnola l'"asse BAB" (Blair-Aznar-Berlusconi). Anche i Paesi candidati hanno iniziato a praticare il nuovo gioco, instaurando rapporti bilaterali con singoli Stati membri: il primo ministro polacco, Leszek Miller, ad esempio, ha già varato iniziative congiunte con Tony Blair, e la Polonia ha già un solido rapporto bilaterale con la Germania.

**La nuova Ostpolitik tedesca.** Una volta completato l'allargamento, Berlino vorrà rafforzare il suo ruolo di leadership, anche per difendere i tanti interessi tedeschi che sono in gioco nei nuovi Stati membri: la Germania, infatti, rappresenta da sola la maggiore quota di commercio e investimenti nell'Europa centrale e orientale, e sta anche iniziando a ritagliarsi un ruolo più rile-



vante sul piano della politica estera e di difesa europea – nonostante la riluttanza ad aumentare le spese militari. L'inverno scorso, durante la campagna in Afghanistan, Berlino ha inviato truppe da combattimento tedesche al di fuori dell'Europa, per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale.

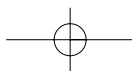
Ed effettivamente la Germania, già molto presente nei Balcani, avrà un nuovo ruolo nella politica estera dell'UE dopo l'allargamento: quello di costruire una Ostpolitik per l'Unione allargata. Da tempo, vari politici tedeschi di diversa collocazione si adoperano per creare un ambiente regionale che tuteli gli interessi tedeschi, piuttosto che tentare di affermare esplicitamente il potere ritrovato della Germania unita. Man mano che Berlino si muove verso la "normalizzazione" del suo ruolo in politica estera, punterà a formare partnership diverse dalla sua tradizionale alleanza con la Francia. Visto che Parigi ha molti meno interessi di Berlino nell'Est europeo, sarà la Germania ad assumere la leadership nei rapporti con la regione, ma in forma diversa, appunto, rispetto al tradizionale approccio multilaterale che passava attraverso il rapporto con la Francia.

Berlino, infatti, potrebbe porsi alla guida di una serie di coalizioni con i neo Stati membri, visto che ha già in corso importanti programmi bilaterali di aiuto e assistenza tecnica con i suoi vicini dell'Est per il controllo delle frontiere e la sicurezza esterna.

Ma iniziative di rilievo saranno promosse anche dai nuovi Stati membri, che vedono nell'Unione uno strumento importante per garantire la stabilità nei Paesi vicini che non ne faranno parte, alla periferia dell'UE allargata.

Va considerato, infatti, che l'Unione non sta semplicemente andando a occupare alcuni spazi vuoti nella carta d'Europa: sta entrando in Paesi che hanno una loro peculiare storia, e un loro dibattito politico. Una volta entrati nell'Unione, i nuovi Stati membri porteranno nuove idee nelle annose discussioni dell'UE sulle politiche e le istituzioni, e nuovi punti di vista sulla politica estera europea.

Le opinioni dei loro governanti e i loro dibattiti di politica interna influenzeranno i futuri sviluppi dell'UE. Gli Stati dell'Europa centrale non si limiteranno a fare da spettatori passivi nell'elaborazione della politica europea. L'UE sarà il principale strumento della loro politica estera, inclusa la poli-



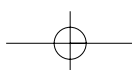
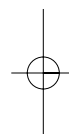
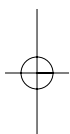
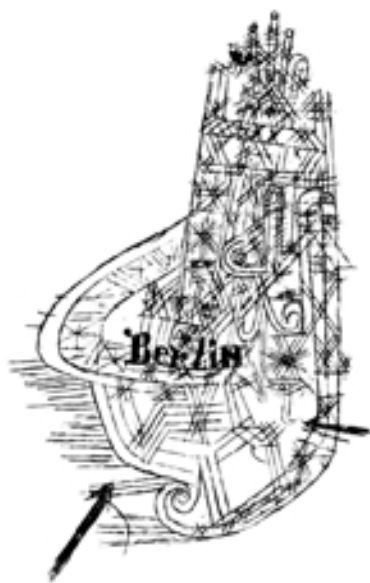
tica verso i loro vicini a est e a sud, che sono ancora al di fuori dall'UE e hanno peraltro scarse speranze di entrare a farne parte nei prossimi anni.

**Una divisione del lavoro geografica: la politica estera dell'Unione allargata.** I leader europei dovranno dare prova di maggiore fantasia nel pensare al funzionamento dell'Europa allargata. Oggi, infatti, sembrano tendenzialmente dare per scontato che si tratterà di una versione più grande della UE di oggi. Invece, l'aumento degli Stati membri non segnerà solo una differenza quantitativa. Assisteremo a una trasformazione qualitativa, che investirà le ambizioni, le responsabilità e le dinamiche politiche dell'Unione: il che sarà tanto più netto proprio nel campo della politica estera.

In termini di ambizioni, l'Unione allargata è destinata a diventare un attore più importante di quanto oggi non sia: sia perché avrà nuovi e più vasti confini, sia perché gli Stati Uniti hanno in realtà bisogno di un alleato forte. Non sarà certo facile trovare un punto di equilibrio tra il gruppo ristretto di grandi Paesi che guideranno la politica estera europea, in virtù delle loro dimensioni e delle loro risorse militari e diplomatiche, e tutti gli altri, che vorranno essere coinvolti ma non vorranno o non riusciranno a svolgere un ruolo realmente influente. Il quesito di Tony Blair ha bisogno di risposte: come consentire coalizioni fra i *willing and able*, evitando il timore di veri e propri direttorii. Se non si risponderà a tale quesito, il rischio di paralisi di un'Unione a quasi trenta Stati membri sarà molto alto.

Una risposta possibile potrebbe consistere nella creazione di coalizioni informali di Paesi che abbiano interessi comuni in determinate aree geopolitiche: ad esempio, gli Stati membri meridionali hanno un interesse particolare per il Mediterraneo e il Nordafrica; la Finlandia e gli Stati baltici per la dimensione nordica; la Germania per la nuova Ostpolitik.

L'adesione di dieci nuovi Stati membri comporterà anche nuove responsabilità per l'UE. L'Unione si estenderà su un altro terzo del continente europeo, e avrà confini con Paesi poveri che hanno bisogno del suo aiuto per stabilizzarsi e che l'Europa ha interesse a stabilizzare per evitare che diventino terreno fertile di fenomeni di criminalità transnazionale (traffico di persone, traffico di droga). Se, come è probabile, l'UE non



vorrà continuare ad allargarsi indefinitamente, avrà bisogno di costruire rapporti più stretti con nuovi Paesi confinanti, quali l'Ucraina e la Russia, rapporti che non siano tuttavia fondati sulla loro eventuale aspirazione a entrare nell'UE.

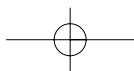
Ancora una volta, la Germania – il Paese che negli anni Novanta ha ricevuto il numero più alto di richieste di asilo – è in prima linea in quest'area. Essendo lo Stato membro più grande e avendo ormai una popolazione con un'alta percentuale di minoranze, sarà immediatamente toccato da ogni forma di instabilità nel “vicino estero” dell'UE. Berlino non avrà troppi problemi a trovare, tra i nuovi membri, partner disposti a collaborare a una nuova Ostpolitik: è facile immaginare che la Polonia potrebbe prendere parte alla formulazione di una politica verso l'Ucraina, la Bielorussia e la Moldavia, e l'enclave russa di Kaliningrad; mentre l'Ungheria potrebbe dare il suo contributo per quel che riguarda la stabilizzazione ulteriore del Sud-est europeo.

Queste nuove alleanze, però, non dovranno essere esclusive. Diversamente dall'antico matrimonio franco-tedesco, infatti, queste nuove coppie sono aperte, consentono l'ingresso di altri attori. Per fare un esempio, l'Italia è un partner naturale per i Balcani, ma anche per la definizione di un nuovo rapporto con la Russia.

Riusciranno queste coalizioni variabili di Paesi *willing* a garantire una leadership adeguata alla politica estera europea? La risposta è in teoria positiva, ma solo se l'Europa riuscirà a rimuovere i tre ostacoli principali che potrebbero impedire un efficace funzionamento di questi gruppi ad hoc.

Il primo ostacolo è di ordine istituzionale. Per funzionare, queste coalizioni dovranno potere accedere ad alcune delle risorse comuni europee, come i servizi di consulenza legale dell'UE e il personale amministrativo. L'Unione potrebbe per esempio mettere un piccolo staff di esperti a disposizione di ogni iniziativa che abbia il sostegno attivo di almeno tre Stati membri e l'assenso di almeno tre quarti degli altri.

Questa proposta rimanda al secondo ostacolo, relativo al finanziamento. È giusto che il bilancio dell'UE finanzia iniziative intraprese solo da un piccolo gruppo di Stati membri? Anche in questo caso, la risposta potrebbe essere quella di definire (sulla base di criteri concordati) una soglia, oltre la quale scatte-

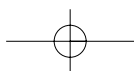
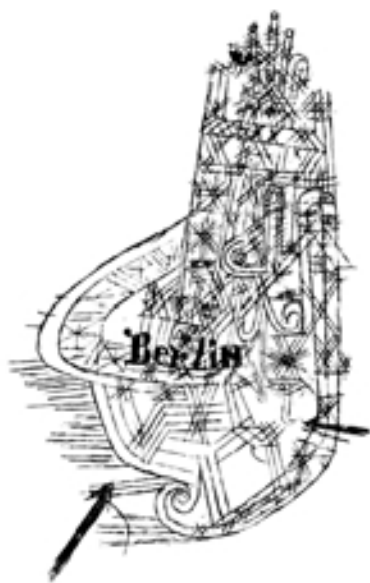


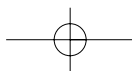
rebbe il sostegno finanziario da parte di tutti gli Stati membri. L'ostacolo finale riguarda i cambiamenti di governo e la presidenza a rotazione dell'Unione. Durante i rispettivi semestri di presidenza, i singoli Stati membri riescono spesso a varare nuovi e importanti programmi di lavoro per l'UE. Tra i principali, vanno ricordati il programma di Tampere per creare un'“area di Libertà, Sicurezza e Giustizia”, varato durante la presidenza finlandese nel 1999, e l'“agenda di Lisbona” per la riforma economica, prodotta dai portoghesi nel 2000. Questi programmi sono stati estremamente innovativi in termini politici; e sono caratterizzati da una combinazione fruttuosa e inedita di metodi intergovernativi e comunitari.

Il problema è tuttavia quello di assicurare continuità alla spinta politica iniziale, soprattutto quando cambia il governo nel Paese che ha dato origine alla nuova politica. Anche in questo caso, la risposta potrebbe essere quella di attribuire alle istituzioni dell'UE un ruolo maggiore: nel controllo dei progressi compiuti, nel valutare se i Paesi membri abbiano effettivamente adempiuto ai loro obblighi, nella possibilità di adottare provvedimenti per sanzionare i Paesi inadempienti.

Le coalizioni in politica estera rientrano in una trasformazione generale delle dinamiche politiche dell'UE: nel suo insieme, l'UE allargata dovrà diventare più flessibile. Il grado di integrazione degli Stati membri nelle politiche dell'UE futura – fondato sia sulle loro capacità che sulla loro volontà di partecipazione – varierà molto di più che nella Unione attuale.

In passato, la soluzione per conciliare interessi in conflitto è stata quella di estendere il voto a maggioranza qualificata. Ma è improbabile che in futuro questa soluzione possa bastare: le politiche che richiedono il voto all'unanimità sono, infatti, quelle più delicate, ed è quindi probabile che l'estensione del voto a maggioranza qualificata raggiungerà molto rapidamente i suoi limiti. È per questo motivo che il “metodo di coordinamento aperto” – in base al quale i governi si danno alcuni obiettivi comuni e controllano pubblicamente e reciprocamente i loro progressi, come avviene per il processo di Lisbona – dovrebbe essere applicato più spesso. In aree delicate come la tassazione e il mercato del lavoro, l'UE riuscirà a integrarsi solo sulla base dell'unanimità o attraverso questo metodo di coordinamento.





*Heather Grabbe*

Nell'Unione esistono già numerose aree di flessibilità, che coinvolgono in modi diversi gli Stati membri: l'esempio più rilevante è in fondo la partecipazione alla moneta unica, ma esistono anche gli *opt out* nel campo della difesa comune. Dopo l'allargamento si avranno altri temi, altre politiche alle quali i nuovi Stati membri non vorranno o non riusciranno a partecipare pienamente: dalle ecotasse per l'energia, a nuovi passi in avanti nella politica industriale di difesa. Sarà quindi essenziale riuscire a gestire bene le coalizioni flessibili. Al fondo, quello che conta è che l'UE riesca a mantenere il consenso interno sui principi di base dell'integrazione europea: se questo consenso permarrà, i diversi livelli di coinvolgimento dei suoi membri nelle singole politiche non saranno un motivo di frammentazione, ma garantiranno la flessibilità necessaria perché l'Unione a trenta funzioni.

