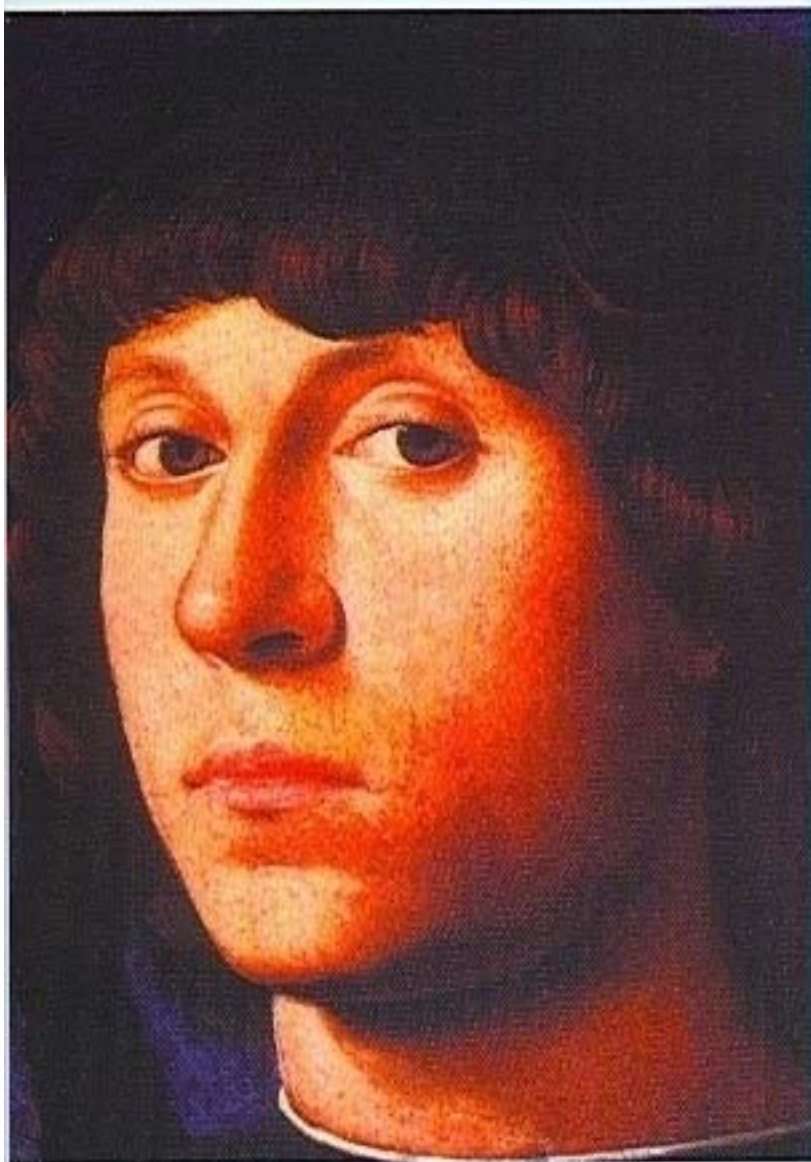


Quaderni di

9



L'EUROPA IN BILICO
L'EUROPE EN SUSPENS

a cura di / sous la direction de
PASQUALE ANTONIO BALDOCCI
ALBERTO GASPARINI

FUTURIBILI

ISIG - IUIES

Con il volume *L'Europa in bilico* vogliamo affermare che vi sono tanti modi di interpretare il bilico per l'Europa e problematizzarne le dinamiche. Il bilico può essere interpretato come un punto di equilibrio instabile tra l'essere o non essere, con la conseguenza che se si produce uno squilibrio in questo punto si potrà avere il tutto o il nulla. Ma bilico può essere anche un punto di snodo fra tante istanze, e in particolare tra quelle che fanno riferimento alle società e quelle che fanno riferimento agli stati. In questo caso si tratta di un bilico che non ha nulla di drammaticamente alternativo.

In numerose occasioni l'Isig ha avuto occasione di evidenziare come sia abbastanza reale l'Europa delle società civili e quindi del sentire comune dei suoi cittadini, dell'agire in sintonia delle sue organizzazioni e delle sue associazioni. Sono molto più problematici da realizzare i valori (quasi "ultimi") della *politica* e della politica estera in particolare, e poi la costruzione e il riconoscimento esplicito delle *regole* in base alle quali ogni stato, piccolo, medio o grande che sia, conserva forza e capacità di *dire la propria* e di *controllare*. Grande politica e regole sono dunque ancora i veri nodi da risolvere, e per i quali sembra necessario manipolare la variabile tempo con sapienza, il che significa alternare attese e sollecitazioni per arrivare alla comune politica (estera soprattutto) e alle comuni regole.

La divaricazione tra società e forma istituzionale nuova rende *L'Europa in bilico*, ma nel presente volume vogliamo fornire e sviluppare un'analisi in positivo e in propositivo. È per questo che nella *prima parte* "Realtà europee" analizziamo quattro prospettive della società europea: l'euroregione e la cooperazione transfrontaliera di Alberto Gasparini, la sicurezza e la difesa militare dell'Unione Europea di Rolando Mosca Moschini, le misure contro il terrorismo di Umberto Gori, le lingue dell'Europa delle patrie di Mariselda Tassarolo. La *seconda parte* comprende un contributo alla progettualità della Costituzione che nasca dai bisogni dei cittadini e da una prospettiva federalista di Dusan Sidjanski, e un'analisi delle ragioni che hanno portato i francesi al voto di rifiuto di Myrienne Coen. *Conclude* il volume la perorazione per un'Europa nuova di Pasquale Antonio Baldocci.

Pasquale Antonio Baldocci, già ambasciatore d'Italia in Tanzania, direttore generale dell'Istituto italo-africano, docente di Storia dell'integrazione europea, Università di Trieste; attualmente è presidente dell'Istituto per gli studi di previsione e le ricerche internazionali (Ispri).

Alberto Gasparini, è ordinario di Sociologia delle relazioni internazionali, Università di Trieste; direttore dell'Istituto di sociologia internazionale di Gorizia (Isig); presidente del Consorzio internazionale universitario per gli studi europei (Iuies). È altresì direttore del quadrimestrale *Futuribili* e membro attivo del Club di Roma.

L'Europa in bilico/L'Europe en suspens raccoglie un insieme di riflessioni sui percorsi che l'Europa sta seguendo ma anche che potrebbe seguire per diventare più integrata, sia al livello di società che di forme istituzionali per la politica estera e le regole comuni. Il presente volume fa seguito a uno del dicembre del 2004 in cui si rifletteva una generalizzata impressione che la Costituzione ci fosse già. Ed in effetti il titolo che esprimeva tale convinzione era il seguente: *Gli europei e la Costituzione ci sono, a quando l'Europa?/The Europeans and the Constitution are in place. When will Europe be?* All'Europa abbiamo dedicato anche un recente volume di carattere metodologico sulle negoziazioni europee (*European negotiations* di Vasile Puscas).

L'Isig (Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia) fin dalla sua fondazione (1968) ha dedicato ricerche, organizzazione di eventi e pubblicazioni ai temi dell'Europa. Un filo portante senz'altro è rappresentato dal regionalismo e dalla cooperazione nelle zone più delicate d'Europa quali sono le frontiere. Tali ricerche hanno riguardato in generale i confini dei paesi d'Europa ma in particolare quelli tra paesi attraversati dalla Cortina di ferro, e poi i confini tra Europa centrale e quella balcanico-danubiana e orientale. Altri temi europei affrontati dall'Isig riguardano le minoranze etniche europee, la diffusione delle buone pratiche di democrazia per l'Europa, la costruzione di scenari previsivi su quello che sarà e potrà essere l'Europa. L'Isig ha poi diffuso la ricerca scientifica, la teoria e la costruzione di cultura, oltre che con le pubblicazioni, anche con l'attrazione di centinaia di giovani per discutere e progettare la "nuova Europa" in una Summer School internazionale.

Lo Iuies (International University Institute for European Studies) è Centro Universitario Europeo e forum per studiosi internazionali, ricercatori e studenti. Esso organizza, tra gli altri corsi post-laurea, un Dottorato di ricerca in "Politiche transfrontaliere nella vita quotidiana" e un Master in "Metodi di politiche europee". Dottorato e Master offrono ogni anno, a esperti e studenti provenienti da tutto il mondo, l'opportunità di approfondire i temi legati ai problemi del confine e dell'Europa, di acquisire gli strumenti operativi per l'ideazione e la valutazione dei progetti europei, e di formarsi alle nuove professioni volte alla gestione dei problemi delle aree di confine e delle istituzioni europee. Per sapere di più sulle attività congiunte promosse dall'Isig e dallo Iuies consulta il sito www.isig.it

L'EUROPA IN BILICO
L'EUROPE EN SUSPENS

a cura di/sous la direction de

Pasquale Antonio Baldocci
Alberto Gasparini

scritti di/articles de:

Pasquale Antonio Baldocci, Myrienne Coen,
Alberto Gasparini, Umberto Gori,
Rolando Mosca Moschini, Dusan Sidjanski,
Mariselda Tessarolo

ISIG

Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia

IUIES

International University Institute for European Studies

In copertina

ANTONELLO DA MESSINA, ***Ritratto d'uomo***. Ovvero l'uomo europeo che guarda direttamente e senza complessi ma con impegno morale i volti possibili del futuro (Berlino, Staatliche Museum).

ISBN: 978-88-89825-04-4

© Istituto di Sociologia Internazionale
di Gorizia (I.S.I.G.)
Stampa: Grafica Goriziana - Gorizia 2007

INDICE

	pag.
Introduzione. Il bilico come punto di snodo fra istanze da integrare, di <i>Alberto Gasparini</i>	5
 Parte Prima REALTÀ EUROPEE 	
Euroregione e confini virtuali. Luoghi internazionali in cui si elabora l'integrazione europea, di <i>Alberto Gasparini</i>	9
Situazione e prospettive della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, di <i>Rolando Mosca Moschini</i>	41
La sfida dell'Europa al terrorismo e il contributo dell' <i>intelligence</i> , di <i>Umberto Gori</i>	57
Le lingue dell'Europa delle patrie, di <i>Mariselda Tessarolo</i>	77
 Parte Seconda PER UNA COSTITUZIONE EUROPEA 	
Une vision futurible de la Constitution fédérative européenne, di <i>Dusan Sidjanski</i>	87
Le NON au traité constitutionnel européen. Déficits démocratiques et crise de la légalité, di <i>Myrienne Coen</i>	111
Conclusion. Une Europe en perte d'état, di <i>Pasquale Antonio Baldocci</i>	135
Gli autori	141

INTRODUZIONE.

IL BILICO COME PUNTO DI SNODO FRA ISTANZE DA INTEGRARE

Alberto Gasparini

Con il volume l'“Europa in bilico” vogliamo affermare che vi sono tanti modi di interpretare il bilico per l'Europa e problematizzarne le dinamiche. Il bilico può essere interpretato come un punto di equilibrio instabile tra l'essere o non essere, con la conseguenza che se si produce uno squilibrio in questo punto si potrà avere il tutto o il nulla. Ma bilico può essere anche un punto di snodo fra tante istanze, e in particolare tra quelle che fanno riferimento alle società e quelle che fanno riferimento agli stati. In questo caso si tratta di un bilico che non ha nulla di drammaticamente alternativo. Il cuore del presente volume vogliamo contenerlo entro questo modo di concepire il bilico, e quindi come costruzione progressiva ma non necessariamente lineare e nemmeno dal risultato scontato. In effetti, in numerose occasioni l'Isig ha avuto occasione di evidenziare come sia abbastanza reale l'Europa delle società civili e quindi del sentire comune dei suoi cittadini, dell'agire in sintonia delle sue organizzazioni e delle sue associazioni; ma anche come sia un'unità effettiva l'Europa delle politiche dell'immigrazione, della lotta al terrorismo, della cultura della pace, dell'organizzazione militare e di intelligence per il *peacekeeping* o per la lotta alla criminalità organizzata, della realizzazione di confini virtuali, della realizzazione di un'area comune dell'Euro. Tutto ciò è ormai realtà, fatto salvo il continuo adeguamento alle sfide e alle contingenze sempre nuove.

Sono molto più problematici da realizzare i valori (quasi “ultimi”) della *politica* e della politica estera in particolare, e poi la costruzione e il riconoscimento esplicito delle *regole* in base alle quali ogni stato, piccolo, medio o grande che sia, conserva forza e capacità di *dire la propria* e di *controllare*. Grande politica e regole sono dunque ancora i veri nodi da risolvere, e per i quali la variabile tempo sembra ne-

cessario manipolare con sapienza, il che significa alternare attese e sollecitazioni per arrivare alla comune politica (estera soprattutto) e alle comuni regole. E regole e capacità di fare politica sono implicate anche nella Costituzione o Carta istituzionale europea, che, dall'ottobre 2004 e per l'anno successivo, pensavamo che fosse una cosa fatta.

I problemi (politica europea e regole della gestione dell'Europa) sono di natura simbolica (gli epigoni dello stato moderno post-Westfalia), ma anche connessi al *peso* in Europa di ogni nazione organizzata dallo stato, e condizionati dal *consenso* che le politiche nazionali (e i relativi partiti) devono ottenere dai cittadini del proprio stato. Il *mix* di simbolica dell'ideologia dello stato, di suo peso e di consenso interno sta alla base, a nostro avviso, delle difficoltà, dei fallimenti e dei parziali successi, che investono la costruzione dell'Europa come entità politica unica e integrata.

La divaricazione tra società e forma istituzionale nuova rende l'“*Europa in bilico*”, ma nel presente volume vogliamo fornire e sviluppare un'analisi in positivo e in propositivo. È per questo che nella *prima parte* “Realtà europee” analizziamo quattro prospettive della società europea: l'euroregione e la cooperazione transfrontaliera” di Alberto Gasparini, la sicurezza e la difesa militare dell'Unione Europea di Rolando Mosca Moschini, le misure contro il terrorismo di Umberto Gori, le lingue dell'Europa delle patrie di Mariselda Tessarolo. La *seconda parte* comprende un contributo alla progettualità della Costituzione che nasca dai bisogni dei cittadini e da una prospettiva federalista di Dusan Sidjanski, e un'analisi delle ragioni che hanno portato i francesi al voto di rifiuto di Myrienne Coen. *Conclude* il volume la perorazione per un'Europa nuova di Pasquale Antonio Baldocci.

Queste sono le ragioni da cui è partito il libro, e queste sono le idee che in esso abbiamo voluto elaborare e porre. È con grande piacere che ringrazio gli autori che hanno portato la loro intelligenza e il loro contributo al volume, ed è con altrettanta fiducia che auspico che le idee espresse siano occasione di riflessione e di contributo a una sempre migliore costruzione dell'Europa (dato che gli europei già ci sono!).

Parte Prima

REALTÀ EUROPEE

EUROREGIONE E CONFINI VIRTUALI.
Luoghi internazionali in cui si elabora l'integrazione europea

Alberto Gasparini

Introduzione

L'importanza strategica della cooperazione transfrontaliera può essere evidenziata nei seguenti aspetti fondamentali: il valore della cooperazione transfrontaliera, le molteplici forme di cooperazione transfrontaliera che possono svilupparsi nello spazio e nel tempo, il ruolo dell'Euroregione e le sue funzioni, ed infine la struttura progettuale della cooperazione transfrontaliera.

Una analisi generale della funzione di questo tipo di cooperazione per il processo di integrazione del Continente europeo possiamo articolarla nei seguenti aspetti.

1. Le fratture frontaliere e la cooperazione transfrontaliera

La funzione principale della cooperazione transfrontaliera è la capacità di superare e ricomporre le fratture tra i sistemi nazionali, spesso artificialmente create attraverso atti di potere derivanti dalle guerre, dai colpi di stato, dalla risoluzione asimmetrica dei conflitti e simili operazioni. Uno studio del 1993 (Gasparini 1999-2000) mostrava che il 46.7% delle odierne città di confine lo è diventata dopo il 1918, il 13.3% tra il 1801 e il 1900, e un rilevante 12.4% delle attuali città di confine lo era già tra il 1001-1250. Per concludere, queste percentuali indicano che il 72.4%, quindi più dei due terzi, delle odierne città di confine lo sono diventate durante uno dei tre summenzionati periodi. L'epoca che ha testimoniato lo sviluppo del maggior numero di città di confine è quella successiva al Primo conflitto mondiale, dato che più della metà delle città sono diventate città di confine in conse-

guenza dei drammatici cambiamenti del XX secolo.

Tuttavia, anche il periodo post-napoleonico produsse un numero considerevole di città confinarie e da ultimo i secoli tra il 1000 e il 1250, un periodo di stabilizzazione della struttura statale, fu testimone di un crescente numero di città e municipalità sviluppatesi su un confine.

Peraltro, oltre a queste fratture originate dalla nascita di confini durante i tre periodi storici presi in considerazione, ce ne sono molte altre che scomparvero per effetto della scomparsa dei confini o questi furono superati o ridotti a mere questioni amministrative o, alla fine, in semplice memorie di eventi locali. Molti confini e città di confine esistevano come prodotti del processo di stati che ora sono scomparsi o hanno cambiato la propria natura come l'Italia, la Germania o la Polonia, prima dell'unificazione.

Simili avvenimenti, quindi, mostrano come niente sia irreversibile e che molte fratture possono essere ricomposte: per esempio, attraverso la spontanea cooperazione tra città confinarie gemelle posizionate nelle vicinanze ma in stati diversi, oppure attraverso la cooperazione forzata risultante dall'inclusione di due città confinanti in un unico territorio nazionale. Tuttavia, oltre le vicende storiche, si può dire che anche la cooperazione transfrontaliera quotidiana è in grado di ricomporre le fratture del confine.

Nonostante tali possibilità di superamento, le fratture esistono e possono assumere diverse forme, delle quali qui di seguito richiamiamo le seguenti.

- 1) Il primo tipo di frattura delle aree di confine riguarda il fatto che sono periferiche rispetto ai sistemi economici; in tal caso la cooperazione transfrontaliera costituisce un'opportunità per superare la propria marginalità a livello nazionale.
- 2) In secondo luogo ci sono aree economiche di confine gestite prevalentemente dalla società politica (e quindi dalle agenzie dello stato) piuttosto che dalla società civile locale e internazionale, attraverso le forze militari e di polizia, mandando agenti e, in questo contesto, le fratture implicano cambiamenti politici tra gli stati-nazione che governano queste aree di confine.
- 3) Un'ulteriore frattura tra le regioni di confine, che sembra essere perfino più artificiale che la precedente, è rappresentata dalla discontinuità di natura ideologica, sociale ed economica tra i due stati-nazione. Un recente e significativo esempio è rappresentato

dalla Cortina di ferro. Tale situazione, di cui si è avuta esperienza per almeno cinquant'anni, ha creato, negli attori che vivevano nelle aree di confine, un atteggiamento di rifiuto della controparte che viveva dall'altra parte del confine.

- 4) Il tipo finale di frattura è rappresentato dal processo di assimilazione forzata operata dagli stati, sia alla luce di un forte spirito nazionalistico, o come conseguenza della recente natura dei confini che includono popolazioni non-omogenee. Esempi di tali fratture possono essere trovati nelle azioni italiane verso la popolazione slava dell'ex-Impero austro-ungarico divenuto italiano durante il periodo interbellico; le azioni sovietiche nei confronti della popolazione polacca e le azioni polacche sulla popolazione tedesca dopo la Seconda guerra mondiale; le azioni dei serbi, croati e musulmani sulle popolazioni culturalmente diverse nelle guerre dei recenti anni Novanta, ma anche sono esempi del peggioramento delle fratture del confine.

I quattro tipi di fratture riportate possono essere superate attraverso diverse strategie; tuttavia, la cooperazione transfrontaliera costituisce la più importante per la ricomposizione delle fratture e il suo consolidamento.

La prima strategia per superare le fratture (ad esempio, le aree periferiche che trovano nuove centralità) può paradossalmente enfatizzare un nuovo tipo di fratture dal momento che lo spartiacque confinario può semplicemente essere spostato dalla regione di confine nazionale ai confini amministrativi tra questa regione e le altre regioni dello stato-nazione di appartenenza. In altre parole, la cooperazione transfrontaliera unifica le regioni separate da un confine nazionale e ironicamente indurisce i confini tra le regioni all'interno dello stesso stato. In questo contesto, la cooperazione frontaliere è soprattutto fisiologica dal momento che trasforma in opportunità politiche quella che altrimenti è considerata naturale collaborazione di buon vicinato. Per le altre due fratture (economia gestita dalla società politica nazionale e le cortine ideologiche), il loro superamento avviene come risultato di scelte politiche prese a livello nazionale e congruenti con le strategie internazionali. In tale contesto, la cooperazione transfrontaliera deve essere in gran parte creata, sebbene, la nuova situazione, le opportunità concrete e una mentalità di confine rinnovata favoriranno tale cooperazione. Tuttavia è difficile

per la cooperazione transfrontaliera superare totalmente nel breve periodo e da sola una frattura che è diventata parte della memoria storica. Questa constatazione trova sostegno nel fatto che gli effetti del risentimento storico sono ancora parte della vita quotidiana del confine, sebbene si sia sviluppato molto tempo addietro. In questo contesto, la cooperazione transfrontaliera è una strategia essenziale che, in ogni caso, deve essere basata su due condizioni: deve partire da fatti concreti e deve essere sostenuta da politiche che rafforzano la conoscenza reciproca, allo scopo di demolire gli stereotipi, de-nazionalizzare la storia e porre enfasi sulla comprensione reciproca dei popoli.

2. Regionalismo, regionalismo europeo, euroregione

Il superamento di queste e di altre fratture mostra la centralità delle regioni di confine, che come regioni esistevano quando il confine ancora non c'era e che poi è diventato problematico, se non violentemente imposto dall'affermazione della nuova forma organizzativa dello stato moderno.

Pertanto può essere utile richiamare alcuni elementi concettuali della regione in modo da inserirli nella struttura del contesto transfrontaliero.

Nel tempo la regione è stata concettualizzata in termini e con contenuti abbastanza diversi e articolati. Queste sono modalità un po' compresenti in ogni momento storico, con tuttavia una preminenza ora dell'una ora dell'altra.

La *prima concettualizzazione* consiste nel considerare la capacità della regione di *creare autoctonia*. Questa a volte è legata all'appartenenza allo stesso gruppo, etnia, popolo che insieme può essere immigrato da altri luoghi da molto tempo, ma ciò non è essenziale; mentre è più essenziale e importante il vivere per secoli e per generazioni la contiguità dei luoghi di residenza e di lavoro, di vita quotidiana e di sistemi di regole locali solidificati in usi e costumi e nei governi locali. Si perdono le radici etniche e poi se ne formano/inventano di nuove, ma resta rilevante la solidarietà proveniente da un'autoctonia vissuta nella quotidianità: in Emilia, si perdono le coscienze etrusche, gallo-celtiche, latine, longobarde per produrre un *mix* chiamato emiliano; in Friuli si perdono le radici celtiche, latine,

longobarde, germaniche, slave per produrre un *mix* chiamato friulano; e così via. Tale dimensione concettuale della regione riaffiora, quando si tratta di opporsi ai centralismi statali e di riaffermare l'importanza culturale ed anche politica della regione nella quale si vive.

Una *seconda concettualizzazione* regionale è più connessa all'*identità e all'autonomia* dalle altre regioni, a cominciare da quelle vicine. Tale concettualizzazione trova origine in un sistema feudale, sostanzialmente universale e che in Europa ha preso consistenza e raffinatezza nel Medioevo, nell'ambito di un'articolazione imperiale. Una tale regione, in realtà era un *sistema* anche politico, fiscale e militare, di *castelli, borghi, città, corti, monasteri, strutturato gerarchicamente*. Con il tempo dal castello e dai monasteri, i centri di questo feudo, sostanzialmente indipendente, si spostano verso i borghi e le città; e tra queste alcune vengono elette a diventare città più importanti in quanto sede di poteri e in quanto capaci di costituire intorno a sé in rete gerarchizzata le altre medie e piccole città, fino a elaborare simile gravitazione in un sistema metropolitano. Un esempio di tale dimensione ci viene dalla Francia fin dalla fine della Guerra dei Cent'anni, con una presenza internamente molto organizzata, di ducati come quello di Aquitania, Borgogna, Normandia, Bretagna, e di una sequenza di altre contee e signorie. Anche questa dimensione regionale nel tempo viene enfatizzata per la sua capacità di organizzare il proprio territorio in termini amministrativi, politici ed economici sufficientemente autonomi.

Una *terza concettualizzazione* della regione è centrata sull'*idea di sviluppo*, che prende consistenza soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale. La regione viene valorizzata in quanto è all'interno del piccolo territorio che vengono individuate le possibilità che si abbia lo sviluppo di un'economia forte (cfr. Gasparini 1996). L'espansione economica viene dunque ricercata nella valorizzazione delle risorse umane e sociali locali ma anche nella trasformazione delle risorse economiche endogene, e quindi nella individuazione sul territorio regionale dei poli e dei luoghi e nell'elaborazione di politiche adeguate da parte delle *élites* locali, sostenute da quelle nazionali, per realizzare una via allo sviluppo regionale. Gli esempi italiani (tentati e/o realizzati) sono numerosi: il Meridione attraverso l'impulso anche della "questione meridionale", l'Emilia Romagna nel primo dopoguerra (dal 1950 al 1960) con il suo "miracolo in rosa", il Veneto e il Friuli con

il loro “miracolo del Nord-Est”, e così via. Tale dimensione assume, in sostanza, come indicatore centrale la via regionale allo sviluppo e alla qualità della vita, che permette di arrivare alla (ed enfatizzare la) modernizzazione senza passare attraverso la grande fabbrica (anche se in certe regioni ciò è avvenuto, ma senz'altro meno con *élites* locali ma piuttosto importate da centri esterni alla regione) e senza formare *élites* e imprenditorialità diffuse tra la gente della regione stessa.

Una *quarta concettualizzazione* della regione è infine stata elaborata lungo le linee dell'*organizzazione dello spazio regionale e dell'allocazione in esso delle attività produttive, ordinarie e residenziali*. La regione in questo caso ha rappresentato *l'unità da pianificare*, e quindi da dividere per sistemi insediativi, viari, commerciali, industriali, culturali, abitativi, ecc., e poi da ricomporre in un tutt'uno a livello comunale, intercomunale, provinciale, comprensoriale e infine nell'unica regione. Il collante di fondo di tutti questi sotto-sistemi naturalmente era la gravitazione su centri, ognuno dei quali gravitava su centri di scala superiore, e quindi su uno o due centri regionali. Le trasformazioni di questa pianificazione sul territorio e sulla società regionale sono stati enormi: un esempio italiano è dato dal Piano regolatore o dallo Strumento urbanistico di cui si è dotato ogni comune.

Quattro sono le concettualizzazioni della regione che abbiamo considerato: elaborazione dell'autoctonia, identità politico-amministrativa, sviluppo economico e sociale, organizzazione gravitazionale interna, ma ne avremmo potuto richiamare altre. Queste quattro ci sembrano sufficienti per capire quanto di volta in volta ognuna di esse abbia offerto la possibilità di affermare l'importanza della regione, e per concludere quanto il mutamento avvenuto negli ultimi sessant'anni, in ogni paese d'Europa, sia da ascrivere a linee di azione riconducibili alla regione e al regionalismo, inteso come ideologia della regione. Ciò fa comprendere una causa per cui il potere dello stato e la sua sovranità siano stati erosi dalle istanze regionali e dalla sensibilità della popolazione per l'autogoverno e per l'autoctonia (mai determinata una volta per tutte, ma al contrario sempre in movimento e capace di inglobare nuove persone) regionali.

Oltre a quelle richiamate, tuttavia, esiste una *quinta concettualizzazione* della regione, la quale diventa un'ulteriore causa di riorganizzazione della sovranità dello stato nazionale. Tale ulteriore concettualizzazione vede la *regione di frontiera* a collaborare e a co-

ordinarsi con la regione che sta al di là della frontiera. Ed è questa che viene indicata come *Euroregione*.

In effetti ciò che evidenzia ancora di più il ruolo regionalistico dell'Europa del futuro è tutta una serie di politiche volte a inventare, concettualizzare e realizzare delle regioni nuove e che scavalchino gli stati medesimi. La costruzione di regioni a cavallo di uno o più confini, ottenuta unendo una regione di uno stato a quella di uno stato vicino, è stato l'obiettivo dell'idea nuova europea: naturalmente a una tal regione bisognava dare un nome nuovo, ed Euroregione è sembrato esprimere al meglio il cuore visibile dell'integrazione europea.

Il mettere insieme due pezzi di stato, farli avere fiducia reciproca, enfatizzarne la reciproca conoscenza, farli collaborare su tante cose a cominciare da quelle concrete in cui si può vedere "ad occhi nudi" l'utilità, è l'idea "geniale" dell'Europa, la cui "genialità" doveva rimanere piuttosto implicita, mentre radicalmente espliciti dovevano essere i vantaggi economici che venivano a chi "osava" fare progetti e azioni insieme e di reciproca utilità: il finanziamento di molteplici programmi *ad hoc* ha rappresentato lo strumento per cominciare e per operare azioni reciproche.

L'obiettivo del fare insieme per fondere nello sviluppo due "mezze lune" (di qua e di là del confine) passò quasi inosservato agli stati, ma trovò l'entusiasmo delle regioni di qua e di là del confine, che in tal modo potevano scommettere su una regione in genere emarginata dal sistema nazionale. Tale nuova regione a sua volta poteva finalmente svilupparsi in ognuna delle due parti separate, unendo l'interesse proprio al simmetrico interesse dell'altra parte. D'altra parte la cooperazione tra le due parti transfrontaliere spesso non era da costruire dal nulla, perché esse erano state unite sotto gli stati nazionali precedenti agli attuali, e quindi era già consolidata da tanto tempo (nella parte occidentale d'Europa), oppure tale cooperazione derivava da un'attrazione seguente alla caduta della Cortina di ferro, oppure anche la cooperazione stessa derivava da una sorta di ordinamento nuovo delle relazioni economiche già esistenti ma micro-epidemiche e semi-legali nelle aree confinarie tra i paesi dell'Unione Europea allargata (Repubbliche Baltiche, Polonia, Slovacchia, Ungheria, Romania) e i paesi dell'Est-Europa (Russia, Bielorussia, Ucraina, Moldavia). In altri termini la cooperazione transfrontaliera non solo nasce dall'alto dei contributi dei Programmi europei, ma al

contrario si fonda su una ben consolidata capacità di creare autoctonia, da parte della nuova regione a cavallo del confine, e che ora viene chiamata Euroregione.

Molte sono le ricerche che confermano ampiamente queste specificità comuni alle aree contigue al confine.

L'Istituto di sociologia internazionale di Gorizia, già con il suo trimestrale *Isig* del 1999-2000 (n. 4) ha portato a conoscenza del lettore, italiano e internazionale, molteplici risultati di una ricerca da esso svolta sulle città di confine, e cioè su quegli insediamenti in cui sono localizzati singoli elementi istituzionali oltreché sociali ed economici rilevanti delle regioni di confine (Gasparini 1999-2000; Zago 1999-2000).

Uno di questi risultati era che nelle due aree transfrontaliere i fattori concettuali che più le denotano sono che: 1) i sentimenti di sicurezza e di comunità vissuti nelle aree di confine si fondono in un'idea d'Europa futura della convivenza, e 2) è diffusa la coscienza che quest'area sia originale proprio in quanto di confine, perché punto di incontro di economie e culture diverse e perché vi è la "costrizione" a convivere di etnie diverse.

In secondo luogo queste originalità della regione di confine, insieme ad altri fattori quali l'emarginazione e l'essere stata luogo di passaggio di dominazioni straniere, discriminano i confini europei in sei gruppi: 1) i confini dell'Europa centrale, 2) i confini dell'Europa centro-settentrionale, 3) i confini in cui prevalgono i significati negativi (confine bulgaro con i paesi vicini, eccettuato quello con la Romania, quello finlandese-norvegese, e quello irlandese/nord irlandese), 4) i confini polacco-bielorusso-lituano, 5) i confini greco-macedone e norvegese-svedese, 6) i confini "vecchi" d'Europa: occidentali e orientali, coinvolgenti Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Olanda, Svizzera, Austria, Italia ma anche Romania con Serbia e Ungheria. I sei tipi di confini si differenziano proprio nel modo di percepire l'area come originale, unica e centrale per la nuova Europa. Ed è una coscienza di originalità che nella sua varietà di gradazioni rende i confini stessi più auto-centrati sul proprio retroterra culturale e sociale, locale e nazionale, o più etero-centrati verso l'area transfrontaliera ed euroregionale in cui cultura e società sono per definizione eterogenei ma anche ordinati in un *unicum* originale.

A questo punto si può dire che:

1) delle quattro concettualizzazioni della regione (autoctonia, sviluppo economico e sociale, identità politico-amministrativa, organizzazione gravitazionale interna) almeno le prime due sono ben presenti nella filosofia e nella politica europea per l'euroregione, e le altre due rappresentano un obiettivo da realizzare nel breve termine da parte dell'euroregione attivata;

2) l'euroregione non è solo uno strumento per utilizzare fondi, ma anche una politica per perseguire i valori dell'integrazione sociale, culturale, identitaria, capace di creare autoctonia e dotare di istituzioni che stimolano e ordinano la società civile per raggiungere gli obiettivi della fiducia reciproca, della conoscenza reciproca e quindi della convinzione che la cooperazione produce "utilità concrete" altrimenti non realizzabili (Ferrara 1999-2000);

3) l'euroregione deve assolvere molteplici funzioni operative, attivabili a seconda delle opportunità e delle condizioni esistenti, che rendano: (1) centrale in Europa l'euroregione attraverso infrastrutture (e allora essa assume la conformazione della macro-euroregione), (2) reticolare la cooperazione transfrontaliera (e allora assume la conformazione dell'euroregione delle reti funzionali), e (3) continua la interconnessione funzionale tra gli spazi, le residenze e le popolazioni contigue (e allora assume la conformazione dell'euroregione transfrontaliera) (Gabbe 2004).

3. L'euroregione come istituzionalizzazione della cooperazione transfrontaliera

L'istituzionalizzazione dell'euroregione è il frutto di un processo e soprattutto di scelte locali, attraverso le quali si vogliono realizzare delle funzioni specifiche con l'euroregione, e naturalmente questa assume dei connotati, si estende a un territorio e si dota di articolazioni interne che variano da forma a forma. In questo senso l'euroregione diventa un fatto molto complesso, poiché assume delle forme specifiche alle sue condizionali locali. Ciò significa in concreto che quando i reggitori di molteplici regioni o di spezzoni di regioni, solcate da confini politici, pensano alla costituzione di una euroregione dovrebbero affrontare i molteplici quesiti, che veniamo a considerare qui di seguito: quante euroregioni organizzare nell'area

transfrontaliera, dove collocare la singola euroregione, in quale momento e in quali condizioni affrontare il problema, quanto ampia deve essere, quanti abitanti deve contenere, di cosa deve essere contenitore, quali *hinterlands* deve avere, quali funzioni deve svolgere, quali contesti interorganizzativi deve sviluppare, quali istituzioni deve elaborare, come deve organizzarle e farle funzionare, quali *networks* deve sviluppare l'euroregione (danaro, affari, informazione, istituzioni, cultura, ecc.), come può dominare l'ambiente, quale tipo di integrazione deve perseguire (Gasparini 2004).

Cerchiamo di denotare ognuno dei caratteri richiamati per l'euroregione che risponde a contesti differenti, e che possiamo sintetizzare nel grafico 1.

3.1. *Quante definizioni per l'euroregione*

L'euroregione può essere definita come spinta all'autonomia istituzionale di aree transfrontaliere per valorizzare la cooperazione e creare sviluppo in aree altrimenti destinate ad essere marginali e artificialmente tenute al di fuori della possibilità di assicurare una buona qualità della vita alle popolazioni che vi sono insediate.

Tale processo di cooperazione è iniziato in aree ai bordi (confini) di paesi ricchi (come Germania, Olanda, Belgio, Svizzera, Italia), e perciò esse erano marginali rispetto ai centri di tali nazioni (von Malchus 1973: 179). Attraverso la cooperazione anche queste aree periferiche acquistavano una propria centralità, economica anzitutto, collegandosi e collaborando con le regioni frontaliere delle nazioni vicine.

In tali condizioni l'euroregione è diffusibile a tutte le aree di confine, e a maggior ragione in quelle balcanico-danubiane, in cui lo sviluppo è una garanzia di stabilità politica, di discostamento dalle tentazioni di eccessiva etnicizzazione dei rapporti sociali, di solidificazione di lealtà nazionali nelle specificità locali. Se tuttavia aumenta la sua diffusività, l'euroregione assume dei connotati diversificati nel tempo e nello spazio. Nel tempo, perché le euroregioni possono essere il punto di avvio di una collaborazione transfrontaliera già iniziata da attori privati, e allora tale processo è stato relativamente lineare e incubato lentamente nel tempo verso l'istituzionalizzazione della cooperazione; ma le euroregioni possono anche nascere in condizioni di *non* cooperazione pregressa, ed anzi proprio per farla

Grafico 1: *I tipi di euroregione e le condizioni per costituirle*

	Tipi di euroregione		
	<i>Macro infrastrutture</i>	<i>Reti funzionali</i>	<i>Cooperazione transfrontaliera</i>
Dove	area isolata	non esiste un grande network	dappertutto
Quando	immediatamente se non esistono infrastrutture. Solo il <i>management</i> di queste se già esistono le infrastrutture	immediatamente se è necessaria o non esiste	miglioramento della cooperazione esistente
Area (comprendente centri urbani)	grande	media	piccola
Densità demografica	bassa	media	alta
Networks (prevalenti)	esterni	interni e di media estensione	interni e di piccola estensione
Istituzioni	comitato dei presidenti delle regioni nazionali. Gruppi di lavoro regionali. Strutture private create <i>ad hoc</i> , o già esistenti	comitato di presidenti di grandi istituzioni e organizzazioni. Reti di <i>stakeholders</i> a livello economico, culturale, ecc.	istituzioni locali e di carattere partecipativo, che attivano, mobilitano e trasformano le associazioni locali e le azioni della società civile
Funzioni	favorire la cooperazione e il coordinamento entro la sfera economica degli investimenti strategici	connettere gli <i>stakeholders</i> (imprese private, istituzioni locali, istituzioni pubbliche) in <i>network</i> di relazioni	a) creare ed enfatizzare il senso di appartenenza e di conoscenza reciproca; b) trasformare questa conoscenza in azioni di cooperazione; c) rendere indispensabile la cooperazione
Tempi di realizzazione	dipendono dalla situazione. Se le infrastrutture non esistono, la loro implementazione è una necessità immediata	miglioramenti se le <i>networks</i> già esistono. Al contrario i tempi saranno più lunghi se non esistono le reti	tempi diversi a seconda della situazione locale
Dominio	internazionale, nazionale (e regionale)	regionale (e internazionale)	regionale

nascere: e allora in questo caso l'euroregione dovrà avere funzioni più complesse della precedente euroregione. Nello spazio, perché le euroregioni sono più (interregionali) o meno ampie (a 25 chilometri di qua e di là del confine) in conseguenza delle maggiori o minori funzioni che devono svolgere. Ciò spinge a considerare tali differenziazioni nei termini di tre tipi funzionali e quindi di tre sfere di azione, ognuna delle quali sarà più o meno rilevante nelle diciotto aree di confine indagate a seconda che sia debole una sfera o l'altra sfera funzionale. Il vantaggio di considerare, contemporaneamente i tre tipi di euroregione nell'*unicum* di una specifica area transfrontaliera consiste nel fatto che le funzioni sottese ad ognuno dei tipi di euroregione hanno bisogno di rinforzi locali specifici, operati da un apparato istituzionale e politico specifico. Il vantaggio consiste quindi nell'includere la diversità delle tante aree confinarie e degli stili di vivere il confine (Gasparini 1999-2000b: 12) in un unico modello che comprenda le risposte differenti da dare eventualmente in momenti differenti (Gasparini 2003).

Primo tipo di euroregione. Si tratta di una *euroregione* volta a dotare l'area di *macro-strutture* o di accordi politici per la cooperazione transfrontaliera e per la connessione di tale area con *hinterland* internazionali. L'obiettivo di questo tipo di euroregione è di dotare l'area di macro-infrastrutture viarie, portuali (marittima, auto, aereo), e di strutture che possono favorire la cooperazione nelle regioni di confine, di leggi nazionali reciprocamente compatibili e di accordi transfrontalieri tra stati e/o regioni. Tali obiettivi possono essere perseguiti da organi euroregionali (conferenze di presidenti, ad esempio) che prendono iniziative a carattere legislativo attraverso convenzioni e decisioni di interventi operativi.

Il secondo tipo di euroregione ha come obiettivo la realizzazione di *cooperazione per reti funzionali*. Essa si sostanzia in istituzioni che favoriscono lo stabilirsi e lo stabilizzarsi di legami tra imprese economiche, istituzioni amministrative, istituzioni culturali, associazioni, *mass media*, ecc. Da simili connessioni, sollecitate dalle istituzioni di questa euroregione, derivano delle reti di relazioni qualitativamente dominate da quanto è scambiato: il danaro, le informazioni, la cultura, il supporto, e così via.

Il terzo tipo di euroregione ha come obiettivo la cooperazione per contiguità. Questa è più legata alla comunità, alla formazione di

un'area transfrontaliera specializzata in una qualche funzione economica (ad esempio, turismo invernale, area universitaria, turismo minore, ecc.), alla intensa partecipazione delle popolazioni.

Pensare a una cooperazione transfrontaliera gestita da qualcuno dei tre tipi di euroregione significa pensare che in ognuna di tali aree transfrontaliere vi possa esserci sempre almeno un tipo di euroregione, o addirittura tutti e tre i tipi.

Ciò dipende dalle condizioni ambientali dell'euroregione, di cui possiamo considerare i due casi estremi. Nelle zone in cui l'area transconfinaria è integrata in un sistema di infrastrutture viarie e di comunicazione consolidato e in cui sono pure consolidati i vantaggi funzionali della cooperazione tra istituzioni e organizzazioni nell'area transfrontaliera, è bene valorizzare al massimo il terzo tipo di euroregione e trascurare gli aspetti istituzionali del primo e del secondo tipo, poiché si verrebbero addirittura ad avere gli svantaggi della burocratizzazione istituzionale di questi due tipi di euroregione per la loro inutilità funzionale, che può ingenerare competizione sterile (perché non dotata appunto di funzione originale).

All'estremo opposto nelle zone in cui l'area transconfinaria è lontana dalle infrastrutture e le popolazioni insediatevi hanno vissuto per lungo tempo senza avere bisogno funzionale di chi sta al di là del confine, diventano una necessità tutte e tre i tipi di euroregioni, tutti quanti compresi di funzioni "forti" e indispensabili a costruire sviluppo e benessere nell'area transconfinaria. In questo caso si hanno molteplici istituzioni euroregionali che agiscono in maniera autonoma, ma secondo modelli di complementarità e coordinamento che Pegoraro e Rinella individuano nel «*principio di sussidiarietà* per il quale gli attori istituzionali di dimensione minore debbono poter svolgere le proprie iniziative compatibilmente con la *dimensione* degli obiettivi perseguiti e *l'efficacia* delle azioni intraprese» (2000: 258).

3.2. Dove, l'euroregione

Le convenzioni internazionali, i protocolli firmati, la letteratura prodotta, l'esperienza sedimentata indicano che il "dove" dell'euroregione è da collocare soprattutto in aree di confine che sono economicamente e socialmente marginali al sistema stato. La ragione di

ciò sta nell'idea di *programmazione indicativa*, elaborata dopo la Seconda guerra mondiale e articolata spesso per "poli di sviluppo" locali: questi sono attivati dal settore pubblico (centrale o locale) attraverso incentivi (riduzione di interessi, esenzioni di tasse, concessione di facilitazioni di vario genere, dichiarazione di area depressa, ecc.). Tale politica dei "poli di sviluppo" era attivata per costituire delle centralità laddove profonda era l'emarginazione.

L'euroregione che segue questa logica ha lo scopo di trattenerne sul posto la manodopera che altrimenti emigrerebbe, e quindi si propone, con i posti di lavoro, anche di attivare una qualità della vita che altrimenti sarebbe diseconomico valorizzare. In tale contesto le città non molto grandi per abitanti, presentano una eterogeneità sociale e funzionale sovradimensionata alla modesta consistenza demografica. La ricerca Isig (Gasparini 1999-2000a: 4 ss.), indica che in Europa la popolazione media delle città di confine va dai 76.656 abitanti per le città tedesche ai 12.357 abitanti per le città norvegesi. Quando esiste, l'euroregione difficilmente comprende grandi città o capitali di stato (a parte casi come Copenhagen o Bratislava), e, se per caso le comprende come Basilea e Mulhouse, l'euroregione è più che altro connessa alla gestione di grandi infrastrutture (aeroporti, porti, o altro) e quindi è tesa a sfruttare le economicità che vengono dall'utilizzare insieme impianti altamente costosi.

Il "dove" dell'euroregione è dunque legittimato da parecchi elementi:

- 1) far sopravanzare i vantaggi che vengono allo sviluppo locale (transfrontaliero) dall'attrarre e far cooperare le risorse di qua e di là del confine sui vantaggi che possono venire dal dare rilevanza solo all'appartenenza al proprio stato. Ciò capita se il confine è sempre meno rendita di posizione (derivante dalla chiusura, dalla necessità di controllo, dalla rigida selezione) ed invece barriera più virtuale e con sempre minore rilevanza economica;

- 2) non far seguire all'allentamento del confine politico l'indurimento del confine interno a ogni stato tra l'area compresa nell'euroregione e le aree già più forti del paese di appartenenza politica, e quindi non far confliggere l'idea di euroregione con l'idea di nazione;

- 3) essere in sintonia con, e quindi essere protetta da, l'idea di Europa; e godere i benefici che possono derivare dai programmi comunitari;

- 4) godere di alcune continuità culturali, storiche, sociali, consen-

suali tra le comunità e le popolazioni residenti a cavallo dei confini.

Dei tre tipi di euroregione, almeno uno sarà presente in area transfrontaliera, e ciò si verifica sulla base delle condizioni esistenti. L'adozione del primo tipo indica una condizione essenziale per il formarsi delle condizioni delle altre due euroregioni, ma lo stesso primo tipo può costituire un elemento di ulteriore supporto alle condizioni già positive degli altri due tipi di euroregioni.

3.3. Quando, l'euroregione

Un altro punto dell'euroregione sta nell'indicare il momento in cui, cioè il "quando", si può arrivare a dare vita all'euroregione.

Dalla storia dell'euroregione si rileva come essa sia un punto finale di un processo, articolato in almeno tre fasi.

La *prima* fase è caratterizzata da una cooperazione transfrontaliera realizzata da persone ed entità private, e ciò per creare condizioni in cui sviluppare le proprie attività, e cioè per creare nell'area delle micro-centralità come contesto ambientale per l'impresa.

La *seconda* fase vede l'irruzione della cooperazione transfrontaliera fra le istituzioni locali, con la costruzione di centralità nelle aree periferiche al sistema a sostegno di reti aziendali private. Già a questo livello ci si rende conto dell'importanza e della necessità che le relazioni tra le istituzioni locali siano allentate a livello macro, ed invece strette nelle singole opere, azioni, interventi.

La *terza* fase è rappresentata da una cooperazione transfrontaliera orientata esplicitamente da istituzioni dell'euroregione. In altre parole l'euroregione, a questo punto, presenta proprie istituzioni, le quali sono articolate per funzione e strutturate in sistemi organizzativi, e seguono tempi di formazione e di funzionamento differenti.

In verità l'istituzione euroregionale, invece di scattare come terza fase, può essere attivata immediatamente, come prima fase, e ciò perché il percorso da seguire per realizzare le tre fasi in sequenza richiederebbe tempi troppo lunghi, soprattutto perché, ad esempio, lungo la frontiera tra i due paesi è difficile la collaborazione per ragioni etniche o politiche.

La differenza tra le istituzioni euroregionali della terza fase dei paesi di lunga tradizione cooperativa e quelle dei paesi di recente collaborazione transfrontaliera della prima fase consisterà nelle fun-

zioni che tali istituzioni svolgeranno. In quest'ultimo caso in cui la cooperazione inizia con l'euroregione, il *quando* comincia con l'euroregione del primo tipo (delle *macro-strutture* e degli accordi politici), poi si sviluppano i presupposti dell'euroregione di *cooperazione per reti funzionali*, e quindi, successivamente si avvierà l'euroregione di *cooperazione per contiguità*.

I tempi di attivazione differiscono da area transfrontaliera ad area transfrontaliera. Ciò significa d'altra parte che l'adozione del tipo di euroregione può anche iniziare direttamente con il secondo se non con il terzo tipo.

3.4. Superficie, dell'euroregione

Un'altra voce per avere una "buona" euroregione è rappresentata dalla superficie della stessa euroregione. Quanto deve essere estesa? Una prima e generale risposta, è che la sua estensione dipenda dalle funzioni che ci si attende assolte: già nella progettazione di *Euradria* [tra Friuli Venezia Giulia (Italia), Slovenia e Carinzia (Austria)] si sono individuate almeno tre funzioni. La *prima* è quella della cooperazione contigua (euroregione di contiguità - terzo tipo), la *seconda* è quella delle relazioni puntuali tra organizzazioni e istituzioni (euroregione delle reti funzionali - secondo tipo), la *terza* è quella delle macro-infrastrutture (macro-euroregione - primo tipo).

La definizione di un'estensione per l'euroregione transfrontaliera per *contiguità* assume molteplici significati: 1) delle persone che in tale contiguità territoriale sviluppano delle relazioni forti (ad alta intensità emozionale) e deboli (a debole intensità ma a diffusa ripetizione); 2) delle comunità che si trovano una accanto all'altra (località, villaggi, paesi, cittadine e piccole città) e che permettono di sviluppare delle reti continue (nelle strade, nelle attività culturali, nelle combinate azioni istituzionali, ecc.); 3) delle attività economiche che, diffondendosi una accanto all'altra, generano una specificità capace di attrarre, e che dunque la possono rendere zona turistica (insieme di attrezzature turistiche, alloggi, valorizzazioni ambientali, ad esempio).

La funzione di contiguità (euroregione del terzo tipo) richiede una modesta estensione dell'euroregione in progetto, e cioè una piccola area strettamente a cavallo di confini. Le reti funzionali (euroregione del secondo tipo) sono meno connesse alla superficie, e quindi questa

può essere anche più estesa. L'euroregione delle macro-strutture o degli accordi transfrontalieri (primo tipo) richiede al contrario superfici molto estese, perché gli accordi e le macro-infrastrutture possano assicurare dei reali vantaggi alle popolazioni e alle economie insediatevi. Si osserva quindi che una euroregione del primo tipo contiene una più piccola euroregione del secondo tipo, e molteplici euroregioni del terzo tipo.

Infine, l'estensione è anche connessa a un'ulteriore funzione, e cioè al punto di partenza dell'euroregione; se è nata da poco probabilmente si tenderà a svilupparla in grandi dimensioni, poiché la funzione da privilegiare è quella di enfatizzare di vivere una medesima realtà transfrontaliera; mentre se l'euroregione è consolidata da parecchio tempo allora prevalgono funzioni concrete e trasformabili in azioni dirette e perciò l'area dell'euroregione dovrà essere piuttosto contigua e perciò poco estesa.

3.5. Densità demografica

La densità demografica per assicurare un tipo di relazione dettato dalla contiguità (euroregione del terzo tipo), e quindi assicurante effetto comunità al sistema di legami forti e di legami deboli al suo interno, non deve essere molto alta.

Ciò significa che le comunità non devono essere molto grandi demograficamente, e le relazioni tra la gente di comunità vicine sono abbastanza intense: la gente di una comunità sa quello che avviene in quelle vicine, vi conosce, almeno di vista, una certa parte della popolazione, e con una certa parte ha anche una qualche relazione.

La densità nelle altre due euroregioni sono meno influenti sul successo dell'euroregione stessa. Ciò è vero in particolare per l'euroregione delle strutture e delle infrastrutture (primo tipo), che possono avere una densità demografica molto modesta, in quanto comprendente laghi e zone montane pochissimo abitate.

3.6. Networks interni ed esterni

Le reti relazionali sono di natura differente per i tre tipi di euroregione considerati, e soprattutto sono a intensità variamente articolata.

Nell'euroregione delle strutture e macro-strutture (primo tipo) le

reti connettono più le comunità, i villaggi e le città e cittadine che non le istituzioni e le singole persone e associazioni; e in secondo luogo i *networks* connettono gli elementi interni del sistema all'euro-regione tra di loro, ma anche e soprattutto connettono questi elementi con l'esterno dell'euroregione, con ciò producendo centralità entro l'euroregione e i suoi *hinterland* a dimensione differenziata (regionale, nazionale, internazionale, mondiale) verso l'esterno.

Le reti nell'euroregione delle reti funzionali (secondo tipo) sono tra punti (imprese e istituzioni), le quali in tal modo formano dei sistemi, differenziati per le risorse, i servizi, le informazioni scambiate. Tali reti sono soprattutto interne all'euroregione, e tali da generare una cooperazione tra organizzazioni operative.

Infine, per quanto riguarda le reti nell'ambito dell'euroregione di cooperazione per contiguità (terzo tipo), la concentrazione di attività, soprattutto economiche, in una zona non ampia determina una specializzazione della zona, e dei sistemi di *networks* (reti relazionali) abbastanza integrati e tali da accentuare la contiguità delle aziende e delle infrastrutture che le legano. Ciò, come conseguenza, moltiplica la capacità dell'area di attrarre "clientele" da cerchi sempre più ampi.

Possiamo comprendere tale fatto, rifacendoci alle funzioni economiche previste in euroregioni concrete come quella qui in progetto tra Italia, Slovenia, Austria. Un turismo di alta montagna (Tarvisio-Kranjska Gora-Arnoldstein), unito a formazione professionale specifica, artigianato e industria legati al turismo, organizzazione di eventi culturali di *loisir*, produce un integrato *network* fra gli attori previsti, che induce attrazione dall'esterno e tanti *hinterland* che possono riguardare l'Europa delle pianure, l'Europa del centro-est, il Mediterraneo.

Al tempo stesso nella parte meridionale di tale euroregione (cioè Natisone-Torre-Tolminotto) le funzioni si specificano in aziende agricole per la genuinità, in turismo locale per la valorizzazione dei piccoli paesi e della connessione stradale, in azioni valorizzanti la cultura contadina (musei) e le culture locali, di parco naturale, di percorsi ferroviari, ecc. Tutte queste funzioni formano reti relazionali articolate e congruenti, per formare un *hinterland* composto da aree del Friuli Venezia Giulia, della Slovenia, dell'Austria. È d'altra parte significativo che le due parti considerate (Tarvisiano-Kranjska Gora-Arnoldstein, nord - e Natisone-Torre-Tolminotto, sud) svolgano funzioni turistiche complementari, le quali possono fondere i rispettivi

hinterland, per cui la prima zona gode anche dell'*hinterland* vicino della seconda e la seconda zona gode i vantaggi dell'*hinterland* ampio della prima.

3.7. Istituzioni necessarie per l'euroregione

Le istituzioni si diversificano per i tre tipi di euroregioni che abbiamo progettato. *L'euroregione delle infrastrutture* e degli accordi politici (primo tipo) opera attraverso le tre seguenti istituzioni: 1) *Conferenza permanente dei presidenti delle regioni*, che riunisce periodicamente e, ad ogni modo, quando vi sono da prendere decisioni o quando è necessario valutare lo stato della cooperazione. 2) *Gruppo di lavoro*. Esso è composto da funzionari regionali che dialogano, istruiscono le pratiche, segnalano i problemi. 3) *Strutture private create ad hoc o già esistenti*. Esse sono costituite per progettare e realizzare le grandi opere individuate dalle scelte politiche della Conferenza permanente.

I punti di forza impliciti in tale armatura istituzionale sono: 1) tempi brevi di realizzazione delle decisioni, 2) alta probabilità di successo, perché gli attori, sono pochi, e sono orientati da scelte macro-politiche, operative e connesse a interessi concreti; 3) bassa necessità di nuove strutture amministrative, e ciò evita l'immissione di ulteriori regole nei processi realizzativi, con un conseguente risparmio di spese aggiuntive a quelle necessarie per realizzare gli obiettivi.

L'euroregione della cooperazione per reti funzionali (secondo tipo) è articolata nelle seguenti istituzioni: 1) *Conferenza dei presidenti delle associazioni di categoria e delle istituzioni pubbliche operanti nelle regioni dell'euroregione*. Tali presidenti sono gli attori delle reti, e comprendono il presidente della Giunta regionale (o assessori specifici del governo regionale), i presidenti delle province, delle camere di commercio, delle associazioni economiche di categoria, delle comunità montane delle aree regionali, i componenti l'euroregione delle reti funzionali, a cominciare dai rettori delle università. Tale organo progetta le azioni di supporto alle reti, delibera i sostegni concreti, controlla lo stato della situazione dell'euroregione, propone correttivi, ecc. La Conferenza generale discute le linee politiche generali, mentre operativamente si articola in Conferenza per settori funzionali. 2) *Ufficio permanente di coordinamento*. Tale coordina-

mento si riferisce ai nodi delle reti. L'ufficio è dotato di proprio personale, e può essere associato a uno degli enti istituzionali dell'euroregione. 3) *Società a carattere privatistico*. Esse progettano e realizzano azioni di intervento speciali e specifiche nell'ambito delle reti dell'euroregione.

I punti di forza impliciti sono: 1) tempi brevi di realizzazione delle decisioni; 2) buona probabilità di successo, poiché lo spettro delle competenze è molto vasto: esse vanno dalla conoscenza delle reciproche esigenze e delle necessità degli interventi a quella della possibile attivazione di strumenti per favorire reti di relazioni tra imprese/istituzioni e di queste con imprese esterne; 3) possibilità, e senz'altro necessità, di organizzare conferenze per settori produttivi, culturali, amministrativi, allo scopo di costruire e favorire le reti funzionali; 4) limitata necessità di costituire delle strutture amministrative permanenti (Ufficio permanente di coordinamento), le quali assumono il ruolo di essere il momento di connessione tra le decisioni della Conferenza e le azioni delle società a carattere privatistico; 5) attribuzione alle singole società delle funzioni di gestire i contenuti delle relazioni entro le reti e di favorire la nascita di queste stesse reti. Il finanziamento di tali società può venire dai singoli attori presenti nella Conferenza e/o dagli utenti di tale servizio informativo/formativo, interventivo.

L'euroregione della cooperazione per contiguità (terzo tipo) sviluppa funzioni molto complesse, poiché è legata direttamente alla vita della società civile e ai processi di attivazione delle risorse attraverso la conoscenza reciproca e la partecipazione. Si rende necessario perciò analizzare un po' più analiticamente la natura delle istituzioni previste: e cioè 1) dell'*Assemblea* e 2) delle *segreterie operative*.

In effetti le istituzioni ricorrenti nelle euroregioni consolidate sono rappresentate da un'Assemblea, da un Segretariato, da Gruppi di lavoro. L'Assemblea è insieme "camera" e "organo esecutivo".

Come "camera" può essere composta di un rappresentante per ogni comune dell'euroregione e di associazioni volontarie e di imprese produttive. Così definita, l'Assemblea si configura come federazione di comuni, di società civile e di cittadini. Una certa numerosità dell'Assemblea è giustificata da molteplici ragioni: a) il coinvolgimento di tutta la società civile e degli enti locali nella generazione e gestione della conoscenza reciproca e della cooperazione transfrontaliera; b) l'individuazione dei bisogni per realizzare tale conoscenza

e cooperazione; c) la fissazione di priorità nella soddisfazione di questi bisogni; d) l'ottimizzazione della combinazione dei bisogni da soddisfare, rispettando le priorità dette; e) l'individuazione degli strumenti organizzativi (le organizzazioni, in particolare) per la soddisfazione di tali bisogni; f) l'attribuzione a tali strumenti organizzativi di legittimazione, dominio, ed eventualmente, risorse; g) controllo dell'efficacia e dell'efficienza di tali strumenti. In sintesi dunque l'Assemblea come "camera" ha lo scopo di produrre appartenenza all'area e senso di indispensabilità della cooperazione transfrontaliera, ma anche indicazione delle modalità per realizzarla.

L'Assemblea come generatore di "organo esecutivo" ovviamente può assumere il carattere di "giunta" o anche di struttura operativa che agisce attraverso "gruppi di lavoro" (per i diversi settori di azione), connessi strettamente all'Assemblea.

In sintesi tale "Assemblea" e le collegate "segreterie operative" non necessariamente implicano una struttura amministrativa e stabile abbastanza complessa, ed anzi può trovarsi appoggiata a strutture già esistenti con l'incremento minimo di ruoli e di personale.

L'Assemblea (contenitore di "camera" e "organo esecutivo") e la segreteria devono perciò essere strutture, che promuovono e controllano attività, progetti, organizzazioni della società civile (e cioè associazioni, cooperative, imprese, servizi). In particolare "Assemblea" e "organo esecutivo" dovrebbero farsi promotori, direttamente o indirettamente, di organizzazioni che assicurino risposte ai bisogni delle comunità delle euroregioni. Il controllo dell'assolvimento di tale funzione dovrebbe essere reale, affinché il principio dell'equità e dell'efficienza dell'intervento stia alla base dell'efficacia della risposta.

L'euroregione della cooperazione contigua è presente in ogni area transfrontaliera ed è anche la più complessa delle tre discusse, sia perché è trasversale ai tanti ambiti della vita quotidiana (economia, cultura, politica, appartenenza, ecc.) e sia perché deve contribuire all'attivazione e alla trasformazione dei tanti segmenti e delle tante reti relazionali della società civile. Per tali ragioni conviene richiamare, seppure brevemente, ed anche entrare dentro i processi in cui tale euroregione si trova ad operare attivamente.

Simili organizzazioni, entrando in relazione reciproca, formano delle reti stabili fra queste relazioni (contesto interorganizzativo). Le relazioni saranno d'altro canto diverse a seconda che un'organiz-

zazione agisca nell'euroregione in condizione di monopolio della funzione (ciò capita, ad esempio quando esiste un unico ente, un servizio: trasporti o formazione professionale) e allora forma un contesto interorganizzativo *unitario*; oppure a seconda che tale organizzazione si situi in una rete di relazioni con omologhe organizzazioni. In quest'ultimo caso le organizzazioni possono svolgere le loro funzioni, agendo ognuna per sé (*scelta sociale*), o delegando lo svolgimento di una parte della propria funzione a una nuova organizzazione (*federazione*, come capita con l'aspetto promozionale, progettuale, o altro del prodotto o servizio offerto), o coalizzandosi con altre per raggiungere momentanei e specifici obiettivi (*coalizione*).

È chiaro che ad ognuna di tali modalità, finalizzate a risolvere le funzioni e i bisogni esistenti nell'euroregione, corrisponda un tipo di rete di relazioni differenti fra le stesse organizzazioni. Ed è altrettanto chiaro che l'Assemblea-organo esecutivo può avere un ruolo sostanziale nel favorire l'uno o l'altro tipo di rete di relazioni.

Inoltre le risposte organizzate più adeguate al formarsi dell'euroregione sono quelle emergenti dalle associazioni volontarie, dalle cooperative, dalle imprese, dalle istituzioni culturali e, siccome queste esprimono (o possono esprimere) bisogni nuovi espressi in maniera nuova, esse devono godere di una particolare valutazione ed essere viste con particolare favore. Tuttavia esse possono trovarsi in competizione, perché in contrasto possono essere gli obiettivi per categorie differenziate di attori, le sperimentazioni se non le esplorazioni di tali obiettivi, ecc. Nonostante ciò è opportuno favorire l'emergere di tali forme organizzative.

Tali forme organizzative tuttavia sono troppo labili, in quanto sono piccole e in stato di gestazione, e troppo spesso simile labilità tarpa e devia proprio quello che vi è di originale in esse. Ciò avviene in particolare entro le reti interorganizzative (formate da tutte le organizzazioni che agiscono nello stesso settore) nelle quali devono inserirsi e con le quali devono fare i conti nel loro emergere ed affermarsi. Queste reti interorganizzative rappresentano una risorsa per le nuove organizzazioni che hanno caratteri di similarità con le organizzazioni che vi sono già inserite (Wiewel, Hunter 1985). Infatti nell'ambiente (nel nostro caso l'area dell'euroregione) esistono risorse in termini di personale e risorse da parte di qualche ente pronto a finanziare, così come nell'ambiente è definito il dominio dell'organizzazione (cosa fa-

re, per chi, dove e perché) e quindi le istituzioni dell'euroregione attribuiscono una legittimazione a tale genere di attività.

L'intervento concreto delle istituzioni dell'euroregione può solidificarsi nella creazione delle condizioni che permettono il superamento da parte di tali associazioni delle barriere relazionali ostacolanti il loro formarsi, il loro mobilitarsi, il loro trasformarsi in corrispondenza dei bisogni non soddisfatti o di quelli emergenti.

I tre processi (formazione, mobilitazione, trasformazione) si riferiscono sia alle organizzazioni vecchie e nuove che alle reti relazionali interorganizzative.

I problemi relativi alla *formazione* riguardano anzitutto la costruzione di una rete di relazioni, nella quale sia agevole per le organizzazioni nuove inserirsi e quindi rendere prevedibili gli effetti della loro attività. La funzione dell'Assemblea-organo esecutivo può essere quello di orientare le *risorse*, che sono rappresentate sia dal danaro che da consulenze e informazioni. In secondo luogo la stessa Assemblea-organo esecutivo può riconoscere il *dominio* (cosa fare, per chi, dove e perché) dell'organizzazione, fornendo così pure *legittimazione* alla sua presenza e alla sua opera.

Nei processi di *mobilitazione* delle organizzazioni e delle reti l'Assemblea-organo esecutivo può inserirsi, enfatizzando il valore che hanno strategicamente certe risposte fornite dalle organizzazioni per l'euroregione e quindi incoraggiandone la nascita o l'ampliamento; ma anche, nelle situazioni di comportamento negativo e "recalcitrante", minacciando sanzioni negative.

Più difficile e meno immediatamente visibile è invece l'intervento dell'Assemblea-organo esecutivo per inserirsi nei processi di *trasformazione* delle organizzazioni e delle reti, poiché questa opera al livello dei processi di decisione e di sua implementazione. Tale intervento è legato ai risultati, indiretti, prodotti dagli stimoli già detti e ad altri che si discuteranno più avanti; mentre è abbastanza inconcludente per quanto riguarda gli aspetti "tecnici" della formazione della decisione e della sua messa in opera.

D'altro canto l'ambiente delle associazioni volontarie, sottopone la formazione della decisione a delle profonde influenze orizzontali, portate dalla labilità di confini tra un'associazione e l'altra, a causa della appartenenza contemporanea del direttore (e di altri componenti) a molteplici associazioni, imprese economiche e istituzioni. In

questo complesso modo, l'organizzazione nuova, ma anche quella già esistente, può essere messa in grado di inserirsi nella rete di relazioni interorganizzative, le quali d'altra parte sono rese più prevedibili e le azioni delle organizzazioni più efficientemente orientate alla realizzazione dell'obiettivo. Tale intervento stimolatore dell'Assemblea-organo esecutivo raggiunge lo scopo di favorire l'azione delle organizzazioni, comprese quelle emergenti, dipanando dunque *l'ambiente opaco* fatto di relazioni non consolidate e poco prevedibili (perché non si conoscono i programmi degli altri), in un altro nel quale l'azione reciproca di ognuna di queste organizzazioni, orientata alla realizzazione delle funzioni dell'euroregione, è comprensibile a tutti.

In altri termini l'Assemblea-organo esecutivo può favorire il sostituirsi al contesto sostanzialmente competitivo di quello che Banfield (1961: 326-327) chiama *scelta sociale (social choice)* (per la quale ogni organizzazione agisce per massimizzare il proprio interesse) di un altro di *complementarità* e di *cooperazione* con le altre organizzazioni. A questo fine le risorse, la legittimazione e la definizione del dominio, cui istituzioni euroregionali contribuiscono, avranno come contropartita, e, ad ogni modo, l'obiettivo di creare un *ambiente trasparente*, ottenuto anche attraverso l'organizzazione di banche dati e di sistemi di dati comuni e la comunicazione dei bilanci e dei programmi e dei loro eventuali mutamenti nel perseguimento dei singoli obiettivi delle organizzazioni.

Tale complementarità assume poi sia connotati funzionali, per cui certe organizzazioni iniziano la loro attività laddove altre le hanno terminate, che connotati geografici, per cui certe organizzazioni coprono una certa area e altre organizzazioni un'altra area. Tuttavia non ci si deve illudere che tale contesto relazionale di complementarità sia pervasivo per tutto l'ambiente, e ciò, in verità, non sarebbe nemmeno un fatto totalmente positivo. Infatti perfetta complementarità può facilmente trasformarsi in monopolio od oligopolio di certe funzioni da parte di certe organizzazioni, e ciò sarebbe contro lo spirito di esplorare e organizzare risposte multiple per bisogni differenti delle molteplici categorie sociali dell'euroregione. Quella che dunque può apparire come competizione a prima vista è al contrario ricerca di risposte più aderenti ai bisogni molteplici e articolati.

In sintesi, dunque, l'Assemblea-organo esecutivo svolge la funzione di favorire la formazione, la mobilitazione e la trasformazione

di organizzazioni e di reti relazionali nell'euroregione, creando delle condizioni che rendano sempre meno "opaco" l'ambiente delle istituzioni, delle associazioni volontarie e delle imprese, e quindi impostando questo ambiente sulla complementarità ma anche sulla cooperazione, sia positiva che negativa, intendendosi con quest'ultima quella che passa tra organizzazioni che perseguono risposte differenti o anche in contraddizione ma per categorie sociali differenti.

Ultimo aspetto dello scenario toccato dall'intervento di tali istituzioni euroregionali lo individuiamo nella loro capacità di dirottare risorse (danaro, valori culturali, abilità, informazione) dall'esterno verso la comunità, volte all'elaborazione di risposte organizzate per la costruzione e il mantenimento dell'euroregione. Ciò può avvenire convogliando e regolando nella rete interorganizzativa euroregionale sia risorse provenienti da regione, stato, associazioni centrali, istituzioni centrali, che spezzoni di organizzazioni esterne e centrali come quelle che sono presenti *in loco* con proprie filiali. È ovvio che "convogliare" in questo caso significa riferire alla combinazione dei valori/risposte comunitarie queste energie e perciò sintonizzarle con le azioni svolte a questi fini dalle organizzazioni già esistenti nel territorio euroregionale.

In definitiva l'Assemblea-organo esecutivo può svolgere una serie di azioni per assicurare l'interdipendenza fra i tipi di organizzazioni e gli elementi organizzativi, preposti alla realizzazione di risposte, (1) sia attraverso il controllo sulle risposte di base, (2) sia attraverso la stimolazione delle reti interorganizzative degli ambienti; perché tali reti si facciano sempre meno opache nella realizzazione di risposte per i bisogni locali individuati, e (3) sia infine attraverso la regolazione del flusso delle risorse extra-comunitarie affinché esse contribuiscano al formarsi di reti interorganizzative adeguate a fornire quelle risposte ritenute indispensabili dalla comunità euroregionale.

3.8. Funzioni dell'euroregione

Le funzioni sono ben visibili, e quindi ben connotate, per quanto riguarda *l'euroregione delle infrastrutture e l'euroregione della cooperazione per reti funzionali*. Infatti nella prima euroregione la funzione principale è quella di favorire la cooperazione e il coordinamento nell'ambito di uno spazio macro-economico degli inve-

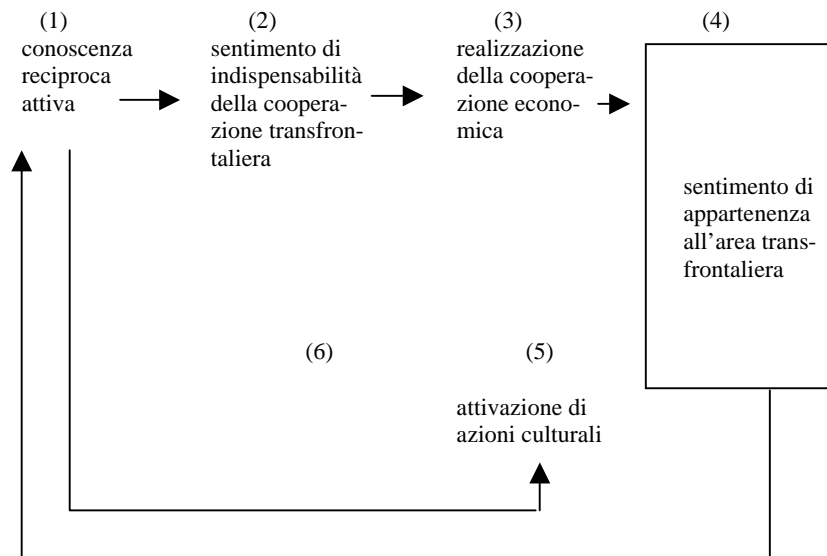
stimenti a carattere strategico. Non si tratta perciò solo di politiche economiche, ma anche di gestire comuni interventi per nuove e rinnovate macro-infrastrutture.

Nella seconda euroregione la funzione principale diventa quella di connettere dei punti (imprese private, enti locali, istituzioni pubbliche) in reti di relazioni, differenziate per le funzioni specifiche dell'economia, della cultura, dell'amministrazione, ecc. Tali punti sono localizzati nelle regioni di confine, e perciò formano tra loro delle "reti funzionali".

Non v'è dubbio tuttavia che la maggiore sensibilità, delicatezza e complessità funzionale si osserva nella terza *euroregione relativa alla cooperazione per contiguità*.

In questo caso infatti le funzioni dell'euroregione transfrontaliera sono molteplici, poiché si tratta: 1) di creare o enfatizzare il *senso di appartenenza* a un'area che si colloca di qua e di là dei confini, e la *conoscenza reciproca* dei caratteri culturali sociali economici; 2) di trasformare tale conoscenza in *azione cooperativa*; 3) di rendere *indispensabile* questa medesima cooperazione. È evidente che tali funzioni si collocano a diversi gradi di realizzazione, e soprattutto a differenti tempi, e ciò in dipendenza dallo stato della realtà confinaria dell'euroregione. Senz'altro simile stato è differente fra confini interni all'Unione Europea rispetto a confini tra paesi comunitari ed extra-comunitari e a confini tra paesi europei non comunitari.

Nel caso della concreta area i tempi di realizzazione dell'euroregione della cooperazione per contiguità vedono come prima funzione quella di: 1) accrescere la conoscenza reciproca attiva, e cioè finalizzata direttamente a 2) costruire il sentimento di indispensabilità della cooperazione transfrontaliera, anzitutto economica: per poi 3) realizzare tale cooperazione in coordinamento di azioni turistiche e agrituristiche e nei servizi. Ci si può aspettare come conseguenza la nascita di 4) un nuovo senso di appartenenza all'area e alla società insediatavi, ulteriormente 5) sostenuto da azioni culturali, del resto già in precedenza attivate lungo una traiettoria derivata 6) dal processo di conoscenza reciproca, precedentemente attivata nella prima funzione. Come si vede nella sedimentazione temporale di tali funzioni c'è una sorta di divaricazione, ritorno e polifunzionalità della conoscenza reciproca.



3.9. Tempi delle funzioni e tempi delle istituzioni

Pure i tempi delle funzioni e i tempi delle istituzioni sono articolati e più o meno complessi a seconda del tipo di euroregione.

Per l'euroregione delle macro-strutture il rapporto tra tempi e istituzioni si gioca tra situazione e necessità. Infatti laddove sono già operanti infrastrutture di connessione dell'area di confine allora sarà molto facile, e in qualche modo già esisterà, l'operatività della istituzione "Conferenza dei presidenti", perché o essi hanno già deciso o hanno già rodato il processo decisionale (come si osserva per il confine ungherese-croato). Dove invece tale cooperazione per le strutture è carente allora diventa *necessità* l'operatività di tale primo tipo di euroregione.

Per l'euroregione della cooperazione per reti funzionali sarà molto facile perfezionarle laddove già esistono (ciò accade soprattutto per la Bulgaria con tutti i paesi con i quali confina); mentre i tempi potranno essere più lunghi per le istituzioni nelle aree di confine in cui sono carenti le reti funzionali tra imprese e istituzioni territoriali.

Anche per *l'euroregione della cooperazione per contiguità* le funzioni si realizzano in tempi differenti, le cui istituzioni pure possono essere attivate in tempi "sfalsati", ma ciò avviene in un contesto più complesso dei precedenti, che richiede qualche riflessione particolare.

Così la "conoscenza reciproca attiva" può essere favorita da segmenti organizzativi, di origine pubblica o privata, formati o mobilitati o trasformati dall'azione di gruppi di lavoro del "governo" dell'euroregione. Tale *conoscenza non è solo trasmissione* di quello che di qua e di là del confine vi è, *ma soprattutto* di quello che vi può essere. La conoscenza implica *fantasia e creatività nella indicazione della realtà che si può ottenere* trasformando quella attualmente esistente. L'ambito di tale conoscenza attiva si svolge soprattutto nella sfera economica, ma anche in quelle culturale, sociale e nei servizi. Gli strumenti organizzativi sopradetti articolano le proprie azioni in *conferenze, progettazioni comuni, costruzione di scenari possibili e probabili, costituzione di associazioni volontarie miste, supporti di consulenza nella lettura combinata di dati e possibili progetti transfrontalieri*.

La seconda funzione, relativa al sentimento di *indispensabilità della cooperazione*, consiste nella (1) individuazione di settori istituzionali che progettano ed elaborano interventi comuni, in termini di servizi e di pianificazione della continuità del territorio per rendere centrale la zona per scopi economici e turistici, (2) individuazione dei settori di indispensabilità, (3) elaborazione di indicatori utili alla presa di decisioni enfaticanti l'indispensabilità, o almeno l'utilità, della cooperazione. Tali segmenti possono essere realizzati dalle "segreterie", sotto l'impulso dei gruppi di lavoro, operanti all'interno del "governo".

La terza funzione è relativa alla *cooperazione economica transfrontaliera*, e questa è operata direttamente dalle *imprese, assistite dalla consulenza* professionale, modulistica e finanziaria per favorire l'accesso ai fondi europei o per godere della formazione professionale.

La quinta funzione, espressa dall'attivazione *di azioni culturali*, può essere invece realizzata con la coalizione di comuni od anche dai singoli comuni e dalle singole associazioni volontarie.

Infine la quarta funzione, relativa al *sentimento di appartenenza all'area transfrontaliera*, è più conseguenza delle precedenti funzio-

ni; anche se necessita essa stessa di essere sostenuta da azioni condivise, valorizzanti singoli studi storico-culturali, ma anche musei comuni ed elementi comuni, e appoggiata a segmenti amministrativi di ogni comune, che sviluppano tutte quelle azioni di scambio di informazioni volte a rendere “trasparenti” le cose che fanno o progettano le altre organizzazioni, o che ad ogni modo sono volte a dissolvere la parte stereotipica della conoscenza, dalla quale può derivare la lettura distorta di quello che pensano o fanno gli altri.

3.10. Il dominio dell'ambiente

Un ulteriore elemento da mettere per avere una “buona” euroregione è rappresentato dalla capacità dell'euroregione di dominare il proprio ambiente, o, se questo frappone ostacoli, di renderlo più adatto o trasformato alle proprie esigenze.

Dicendo questo, vogliamo riferirci al contesto (ambientale) delle norme giuridiche, delle azioni politico-amministrative, finanziarie, socio-economiche e culturali nel quale si colloca ogni tipo di euroregione.

Tuttavia vogliamo sottolineare pure la possibilità che l'euroregione stessa non sia un semplice destinatario passivo di tutte le pressioni, che provengono dal suo ambiente, ma al contrario l'euroregione stessa elabori delle capacità di reagire, e premere sull'ambiente statale, regionale e locale perché questo sia reso “accondiscendente”, e cioè permeabile alle reazioni dell'euroregione, per renderla capace di realizzare al meglio le proprie funzioni.

Molto spesso, nei tre tipi di euroregione transfrontaliera le pressioni che esse dovranno esercitare si collocano: (1) a *livello statale*, affinché maggiori competenze territoriali vengano trasferite dallo stato all'euroregione, gli stati confinari sono simmetricamente federali o fortemente regionalizzati, le autorità territoriali locali abbiano maggiore capacità finanziaria; (2) a *livello internazionale*, con la firma di più significativi accordi trilaterali fra gli stati; (3) a *livello regionale*, con una politica volta a superare i pregiudizi che ancora permangono tra le popolazioni che vivono al di qua e al di là dei confini, e in secondo luogo con una politica volta ad enfatizzare una “visione” transfrontaliera.

3.11. L "algoritmo" per la "buona" euroregione

A questo punto saremmo tentati di sostenere che, se vogliamo una "buona" euroregione transfrontaliera dovremmo seguire un "vademe-cum" di obiettivi, di regole, di comportamenti istituzionali, organizzativi, individuali riassumibile in un "algoritmo" articolato nelle seguenti dimensioni operative:

"BUONA" EUROREGIONE FUNZIONE DI (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10)

con 1 = *tipo di euroregione e/o combinazione di tipi di euroregione*

2 = *dove*

3 = *quando*

4 = *superficie*

5 = *densità demografica*

6 = *networks interni ed esterni*

7 = *istituzioni euroregionali*

8 = *funzioni*

9 = *tempi delle funzioni e tempi delle istituzioni*

10 = *dominio dell'ambiente*

Le dieci dimensioni operative presentate comprendono tutti i problemi per fondare e per far funzionare l'euroregione? Forse no, ma siamo convinti che esse racchiudano il nucleo fondante di ciò che si deve e si può fare per avere un'euroregione in cui si perseguano realisticamente e convincentemente i suoi obiettivi e vi si possa osservare una cooperazione transfrontaliera all'opera, e cioè una cooperazione che nasce dalla coscienza che dal cooperare derivano solo (o in maggioranza) dei vantaggi.

Riferimenti bibliografici

Banfield E.C. (1961), *Political influence*, The Free Press of Glencoe, New York.

Ferrara W. (1999-2000), "The working of the Euroregion: The Regio Basiliensis and cross-border cooperation in the Upper Rhine region", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 4.

- Gabbe J. (2004), "The Euroregion as a place for transfrontier cooperation implementation", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 3-4.
- Gasparini A. (1996), "A small territory. A limitation or a resource for the development of a strong economy? An exploration of the junction of minority cultures and economic expansion", *The Annals of the International Institute of Sociology*, V.
- Gasparini A. (1999-2000a), "Situations, conditions, styles of life and government in border towns", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 4.
- Gasparini A. (1999-2000b), "Borders dividing and borders uniting Europe", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 4.
- Gasparini A. (2003), "Progetto per le istituzioni di Euradria", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 3-4.
- Gasparini A. (2004), "The institutionalisation of cooperation. Vademecum for a 'good' Euroregion", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 3-4.
- Gasparini A., D. Del Bianco (2005), *Progetto di una euroregione transfrontaliera*, Isig, Gorizia.
- Pegoraro L. et al. (2000), *Regione Euradria come integrazione di macro-euroregione, euroregione delle reti funzionali, regione transfrontaliera*, in A. Gasparini (cur.), *Problemi e prospettive dello sviluppo di euroregioni sul confine nord-orientale italiano: il caso del Friuli Venezia Giulia*, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Trieste.
- von Malchus V.F. (1973), *Methodes et pratique de la cooperation internationale des regions frontalières européennes*, in R. Strassoldo (cur.), *Confini e regioni. Boundaries and regions*, Lint, Trieste.
- Wiewel W., A. Hunter (1985), "The interorganizational network as a resource: A comparative case study on organizational genesis", *Administrative Science Quarterly*, 4.
- Zago M. (1999-2000), "The state of cooperation between border towns", *Isig. Quarterly of International Sociology*, 4.

SITUAZIONE E PROSPETTIVE DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA DELL'UNIONE EUROPEA

Rolando Mosca Moschini

Introduzione

Il processo di integrazione dell'Unione Europea ha di recente incontrato qualche difficoltà. Si tratta di rallentamenti in un progetto di realizzazione necessariamente lunga e complessa, che deve, tra l'altro, fare i conti, giorno per giorno, con una realtà esterna in costante, rapida e talvolta imprevedibile evoluzione.

Se, in generale, il processo di integrazione europea sta attraversando una fase di riflessione, le opportunità offerte dall'Unione agli stati membri restano tuttavia ancora intatte e pienamente disponibili, soprattutto in relazione a quei segmenti, come quello della sicurezza e della difesa, i cui programmi realizzativi, anziché subire rallentamenti, hanno registrato negli ultimi anni una sensibile accelerazione, anche sotto la spinta poderosa delle esigenze di gestione delle crisi emergenti, con sempre maggiore frequenza, nel contesto del fenomeno della globalizzazione.

Per cogliere tali opportunità è necessario, innanzitutto, averne conoscenza. Tuttavia, almeno per quel che concerne l'Esdp (European Security and Defence Policy), non sempre si riscontra un sufficiente grado di conoscenza negli stati membri, non solo da parte dell'opinione pubblica, ma, talvolta, anche nell'ambito di alcune strutture dello stato. Oltretutto, in un ambiente operativo, quale quello attuale, caratterizzato da un elevato e crescente grado di interdipendenza, nessun settore di attività dovrebbe essere gestito separatamente dagli altri. Questo è vero in particolare per l'Esdp, il cui raggio di azione va ben oltre i limiti delle tradizionali competenze ministeriali della difesa e degli esteri.

Nessuno stato è in grado di affrontare autonomamente, neppure in

una prospettiva di breve termine, le nuove minacce transnazionali, diffuse ed allo stesso tempo sempre più penetranti - anche in ragione dell'elevato e crescente grado di interdipendenza globale - che mettono a rischio quei vitali valori di sicurezza, sviluppo e democrazia, che, al riparo delle nostre *welfare societies*, ritenevamo ormai consolidati ed inalienabili.

In questo quadro, la cooperazione internazionale ed in primo luogo quella in ambito europeo divengono un imperativo assoluto. Di queste fondamentali esigenze si fa interprete la European Security Strategy, con cui l'Unione si affaccia, quale attore globale, sullo scenario strategico internazionale del XXI secolo, nel tentativo di costruire "un'Europa sicura in un mondo migliore".

1. La European Security Strategy

La strategia europea è, per definizione, inclusiva, perché tende ad associare ogni potenziale *partner* al comune sforzo per la sicurezza e lo sviluppo, anziché dividere il mondo in amici e nemici, secondo il tradizionale concetto di difesa. Per estendere l'area della sicurezza e consolidarla, è necessario coinvolgere, non escludere. Da questo concetto trae fondamento lo sforzo dell'Unione Europea teso a sostenere i meccanismi dello sviluppo nelle aree in cui essi non sono sufficientemente consolidati, al fine di coinvolgere nuovi paesi, secondo una dinamica di integrazione virtuosa nel sistema globale di interdipendenza politica, economica e sociale, fondato sulla democrazia, sulla libertà e sul rispetto dei diritti dell'uomo. Da questo concetto derivano anche le scelte relative al progressivo allargamento dell'Unione, naturalmente con le precauzioni e secondo i tempi necessari.

Nel sostegno del ciclo virtuoso sicurezza-sviluppo, l'uso della forza militare in un'area di crisi non è volto a distruggere ma a recuperare l'area stessa e le sue risorse umane e materiali al patrimonio comune, affinché possano concorrere attivamente a costruire la ricchezza e la stabilità nella crescita della società globale.

Secondo il concetto di *comprehensive crisis management*, che consegue logicamente da queste considerazioni, le molteplici dimensioni interdipendenti delle crisi impongono l'adozione di strategie risolutive multidisciplinari, in grado di operare secondo ciascuna di tali

dimensioni. Anche quando è vincente, l'intervento militare resta infruttuoso, se non è opportunamente combinato, nel tempo, nello spazio e negli obiettivi, con l'applicazione delle altre componenti di *nation building*, quali quelle di polizia, di ordine pubblico e giustizia, di riforma del sistema di sicurezza interno, di sostegno sociale ed economico, di ricostruzione delle istituzioni locali e dello stato, ecc. Ma è, d'altra parte, altrettanto evidente che queste componenti "costruttive" non-militari non possono operare efficacemente se non è loro garantito un adeguato contesto di sicurezza.

In sostanza, al livello locale dello specifico intervento, occorre, di volta in volta, coniugare la componente militare di un'operazione di stabilizzazione con altre, volte alla ricostruzione del tessuto economico, istituzionale e sociale nell'area investita dalla crisi. Con l'evolvere della situazione sul terreno, la gravitazione dell'intervento passerà dalla componente militare, deputata comunque a garantire la necessaria sicurezza, alle altre componenti destinate alla ricostruzione ed allo sviluppo.

In generale, con la European Security Strategy, l'Unione Europea adotta un modello concettuale ed organizzativo che tende a perseguire la sicurezza attraverso la gestione preventiva del rischio nelle aree e nei contesti ove questo si materializza, al fine di non essere costretta ad affrontare minacce, ormai divenute incombenti o addirittura trasformatesi in aggressioni dirette, attraverso le tradizionali strategie di difesa e reazione, ben più costose e distruttive della prevenzione.

In tale prospettiva, l'Unione deve porsi in grado di analizzare pragmaticamente l'evolvere di eventi e situazioni nel breve-medio termine, nonché di individuare *trends* ed anticipare possibili *shocks*, nel più lungo periodo. Assume cioè rilevanza assoluta ciò che potremmo definire come "conoscenza operativa" dell'ambiente globalizzato: operativa, in quanto finalizzata alla tempestiva identificazione delle potenziali aree di crisi ed alla definizione della più idonea strategia multidisciplinare di intervento. Selezionata l'area di crisi e valutata la sua priorità geostrategica nel contesto globale, è necessario poi condurre un'analisi preventiva, accurata e pragmatica dell'area di crisi stessa e delle possibili strategie multidisciplinari di intervento; intervento che necessariamente, almeno fino a quando le risorse a disposizione saranno quelle attuali, non potrà che essere piuttosto limitato in termini quantitativi e dunque mirato agli elementi critici del-

l'area obiettivo.

È evidente che, secondo questo approccio selettivo-analitico - sintetizzato nella European Security Strategy con l'espressione *think globally and act locally* - tendente al recupero dell'area di crisi al contesto comune dello sviluppo globale, anche con l'uso della forza, ma comunque nel rispetto dei vari principi di legittimità e con salvaguardia dei diritti umani, diviene essenziale disporre di uno strumento di intervento in grado di:

- entrare in azione tempestivamente, rispetto allo sviluppo della crisi ed ai tempi di assunzione delle decisioni;
- operare in maniera sincronizzata e finemente discriminata rispetto a ciascuno degli elementi critici dell'area obiettivo;
- combinare costantemente gli sforzi delle distinte componenti militari e non-militari dello strumento stesso - e, ogniqualvolta possibile, delle autorità locali e delle organizzazioni non governative operanti *in loco* - ai fini del conseguimento sinergico degli obiettivi di *end state* dell'intervento.

La European Security Strategy, dunque, pone le premesse e definisce le linee di sviluppo di un concetto di *comprehensive crisis management* fortemente innovativo e qualitativamente complesso, che rappresenta una peculiarità dell'Unione Europea ed un valore aggiunto potenzialmente vincente per il concorso europeo ad una *global governance* democratica delle problematiche di sicurezza e sviluppo del XXI secolo. Ed è secondo questo approccio sistematico che è oggi necessario guardare al problema delle capacità ed ai conseguenti progetti realizzativi delle stesse.

Esaminata la logica della strategia Esdp, passiamo dunque a quella, conseguente, delle relative capacità.

2. Le capacità e le operazioni Esdp

Sotto il profilo organizzativo della pianificazione e del comando e controllo sono da registrare molte iniziative ed anche diversi risultati significativi nella direzione di una più efficace multidisciplinarietà. A quest'ultimo riguardo, sono da ricordare, ad esempio, il nuovo concetto di *comprehensive planning* e le prime iniziative di riorganizzazione del Segretariato generale del Consiglio. Una realizzazione fon-

damentale in questo contesto resta comunque quella della Cellula civile-militare, elemento operativo chiave dell'organizzazione Esdp.

La Cellula è stata costituita, nell'ambito dello Stato maggiore internazionale dell'Unione, quale strumento essenziale di progetto e di governo della capacità allargata di gestione delle crisi sopra descritta, con la specifica responsabilità della pianificazione civile-militare a livello strategico. Con il consolidarsi delle operazioni multidisciplinari, per le quali l'approccio civile-militare tende a divenire la regola piuttosto che l'eccezione, essa sta conquistandosi rapidamente un ruolo chiave nel sistema Ue di gestione delle crisi. I compiti specifici della Cellula consistono, oltre che nella pianificazione civile-militare a differenti livelli, anche nella costituzione di un Centro operativo Ue, all'insorgere di specifiche esigenze operative, e nel completamento qualificato all'emergenza dei comandi operativi messi a disposizione dagli stati membri. La struttura organizzativa della Cellula, che sta progressivamente integrando nelle attività multidisciplinari tipiche dell'Esdp anche i programmi e le iniziative della Commissione, comprende gli elementi di *staff* e di collegamento per l'interfaccia funzionale tra l'Unione e l'Alleanza atlantica.

La Cellula è attiva non solo sul piano della multidisciplinarietà, ma anche su quello del multilateralismo, un altro dei concetti cardine della European Security Strategy, nei confronti della Nato, contribuendo sostanzialmente alla operatività degli accordi permanenti di cooperazione Nato-Ue, definiti nel 2002 con il cosiddetto *Berlin Plus*.

L'accordo denominato *Berlin Plus* ha sostanzialmente migliorato la cooperazione, la trasparenza ed il reciproco supporto tra Eu e Nato, nel campo della sicurezza e della difesa. In particolare, esso stabilisce le condizioni, a livello sia politico sia militare, per l'impiego, in operazioni a guida europea, di assetti e capacità Nato, evitando ridondanze e duplicazioni inutili e ponendo le basi per una prima forma di integrazione delle strutture militari, in linea con il principio cosiddetto dell'unico insieme di capacità, il *single set of capabilities*.

Spesso si parla erroneamente di esercito o forze armate europee. Si tratta, invece, più semplicemente, di capacità militari che appartengono agli stati membri e che vengono messe a disposizione dell'Unione Europea ogni qual volta l'Unione decide di intervenire in una determinata area di crisi. È un concetto relativamente consolidato, ma ancora non facile da assimilare. Oggi un paese, come, per esempio,

l'Italia, contribuisce al sistema di sicurezza e stabilità internazionale, facendo parte di varie organizzazioni internazionali (Unione Europea, Nato, Nazioni Unite) (1), ma le sue capacità militari sono uniche, non doppie o triple, in riferimento alle varie organizzazioni internazionali alle quali appartiene: sono capacità che, di volta in volta, vengono messe a disposizione delle diverse organizzazioni delle quali l'Italia fa parte. Non avrebbe dunque senso parlare di un esercito o di forze armate dell'Unione Europea. Lo stesso concetto è applicato dalla Nato: le forze militari di ciascun paese membro vengono messe a disposizione dell'Organizzazione ogni qual volta si presenti una necessità di impiego in un ambito specifico.

Per meglio chiarire il meccanismo dei contributi militari degli stati nazionali agli organismi di sicurezza internazionali possiamo riferirci al concetto del "paniere". Le forze armate dei paesi europei e dei paesi sviluppati in genere hanno subito, dopo la fine della Guerra fredda, una profonda ristrutturazione, peraltro, in molti casi, ancora in corso. Gli strumenti militari si trasformano da strutture rigide, ancorate al territorio a difesa dei confini nazionali, in "panieri modulari", contenenti assetti e capacità di vario tipo (moduli logistici, addestrativi, operativi, navali, terrestri, aerei, di telecomunicazione, di comando e controllo, ecc.). Questi assetti sono di alta qualità, facilmente proiettabili, sostenibili e combinabili tra loro o con assetti contenuti in "panieri" appartenenti ad altri paesi, in modo da costituire *task forces* impieghiabili in ambito Ue, Nato, Nazioni Unite e finalizzate a fronteggiare una crisi nel modo dovuto. È chiaro che un grande paese potrà dotarsi di un grande "paniere" con tanti assetti, mentre un piccolo paese avrà un piccolo "paniere" con pochi assetti. L'importante è che detti gli assetti siano di qualità elevata, interoperabili, combinabili, proiettabili e sostenibili. Oltretutto, questa concezione consente anche ai piccoli paesi con risorse limitate di contribuire in maniera significativa ad interventi della Comunità internazionale in aree di crisi. Il segreto per loro è costituire pochi assetti ma di qualità comparabile a quella dei grandi paesi.

In tale quadro, l'attuazione concreta della European Security Stra-

1. Anche l'Unione Europea, per gli aspetti relativi alla sicurezza ed alla difesa, non ha alcun carattere di sovranazionalità, ma si basa sulla piena sovranità dei paesi membri.

tegy è un problema di capacità e dunque, in primo luogo, di risorse, ma anche e soprattutto di volontà politica: eliminare le duplicazioni organizzative e di mezzi, essere in grado di definire requisiti comuni e poi essere disposti ad accettarli; più in generale essere disposti ad accettare sacrifici nel breve termine in cambio di un significativo ritorno nel medio e lungo periodo.

Ogni nazione ha dunque un solo insieme di capacità militari ed una sua agenda di sicurezza, per la quale è responsabile nei confronti dei propri cittadini. Ogni nazione si rende altresì conto che mettere in comune le proprie capacità con quelle di altre nazioni per l'attuazione di una strategia di sicurezza condivisa incrementa le sue possibilità di successo e dunque le consente di perseguire obiettivi più ambiziosi ad un costo più basso. In generale, le organizzazioni internazionali con funzioni militari sono dunque gli strumenti comuni attraverso i quali ciascuno stato membro assolve alle proprie responsabilità nazionali in materia di sicurezza, in sinergia con tutti gli altri stati membri. È in questa prospettiva che dobbiamo guardare all'Unione Europea ed alla Nato, almeno per quel che concerne il settore della sicurezza: due diversi contesti politici ed organizzativi nei quali vengono perseguiti i medesimi obiettivi comuni di sicurezza. A seconda della situazione - ad esempio, intervento con gli Stati Uniti ovvero soltanto europeo - l'una o l'altra organizzazione sarà prescelta. Ovviamente molte altre considerazioni e differenziazioni sono possibili al riguardo, ma un punto chiave resta fermo: le capacità militari impiegate dall'una e dall'altra organizzazione sono sempre le medesime e non potrebbe ovviamente essere altrimenti.

Esaminiamo più da vicino dunque i caratteri essenziali del problema delle capacità, a partire dai risultati operativi sin qui conseguiti.

Nel breve arco di tempo degli ultimi cinque/sei anni - questa è la giovane età della dimensione sicurezza e difesa - l'Unione Europea ha dato prova del proprio impegno per la sicurezza e delle potenzialità che la caratterizzano con una serie di 16 missioni di *crisis management*, di cui 12 in corso:

- la EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina (Eupm);
- la EU Police Mission nella Former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM), Eupol Proxima;
- l'operazione Concordia, sempre in fYROM, che è stata la prima missione di *crisis management* con l'impiego dello strumento

- militare;
- la missione Eupat di supporto alla polizia, ancora in FYROM (EU Police Advisory Team in Macedonia);
 - l'operazione Althea, in Bosnia-Herzegovina, la maggiore missione UE sin qui intrapresa;
 - la missione di *Rule of Law* in Georgia, Eujust Themis;
 - la missione di assistenza al confine tra Moldavia ed Ucraina (Moldova and Ukraine Border Mission);
 - la missione di polizia nei territori palestinesi, Eupol Cops (EU Police Mission in the Palestinian Territories);
 - la missione di assistenza al controllo del confine a EU Bam Rafah (EU Border Assistance Mission);
 - la Integrated Rule of Law Mission per l'Iraq (Eujust Lex);
 - l'operazione Artemis nella Democratic Republic of the Congo (DRC), la prima missione Ue di *crisis management* lanciata in Africa;
 - la EU Sec Democratic Republic of the Congo, la prima missione nel campo della *security sector reform*;
 - la missione di polizia, EU Pol Kinshasa;
 - l'operazione Eufor RD Congo, lanciata il 12 giugno 2006 a sostegno del processo elettorale in corso in quel paese;
 - la missione di supporto militare all'Unione Africana (Amis II), in Sudan/Darfur;
 - la Aceh Monitoring Mission (Amm), in Indonesia.

I risultati conseguiti, sebbene significativi, sono soltanto i primi prodotti di un processo continuativo, in costante perfezionamento ed aggiornamento.

Dalla nascita dell'Esdp, sono stati impressi due successivi impulsi allo sviluppo di capacità militari adeguate ai nuovi scenari operativi, sulla base dei requisiti dettati, prima, dall'*Helsinki Headline Goal* e, poi, dall'*Headline Goal 2010*.

La struttura delle forze si è rapidamente evoluta dalle formazioni tradizionali, come i corpi d'armata e le divisioni - sul cui modello era stato definito il noto impegno dei 60 mila uomini dell'*Helsinki Headline Goal* - verso *task forces* di dimensione più contenuta, più agili e flessibili ai fini dell'impiego in missioni ed ambienti differenziati, proiettabili a grande distanza in tempi ridottissimi, innovative dal

punto di vista delle tattiche e delle tecnologie utilizzate e capaci di interagire sinergicamente, in *networks* aperti, con tutte le componenti non militari cooperanti.

Questa nuova generazione di capacità militari, definita con l'*Headline Goal 2010*, è incentrata sul concetto di *Battlegroups*.

Più in particolare, il *Battlegroup*, "punta di lancia" del pacchetto di *Rapid Response*, dal quale è inseparabile, costituisce la formazione militare di riferimento dell'Unione per il *comprehensive crisis management*. Si tratta di una forza integrata, a composizione nazionale o multinazionale, capace di condurre operazioni autonome complete di breve durata (30-120 giorni) oppure la fase iniziale di missioni di più lungo sviluppo. Il pacchetto di *Rapid Response* nel quale è inserito il *Battlegroup* comprende una organizzazione di comando e controllo attagliata all'esigenza e componenti di supporto al combattimento e di sostegno logistico e moltiplicatori di forza, a struttura interforze, incluse eventualmente le necessarie componenti non-militari. Il sistema include le appropriate strutture decisionali a livello politico delle istituzioni Ue e di quelle nazionali degli stati membri, che costituiscono l'altra faccia del problema della Risposta Rapida, non meno critica di quella relativa alla prontezza ed al dispiegamento tempestivo delle forze in area di operazioni.

I *Battlegroups* sono in grado di iniziare l'esecuzione sul terreno della missione assegnata entro 10 giorni dall'assunzione della decisione politica di lanciare l'operazione. Questa, a sua volta, è previsto sia presa entro 5 giorni dall'approvazione del documento base di impostazione, il *Crisis Management Concept*. In definitiva, per l'attivazione operativa di un *Battlegroup* nel quadro di un pacchetto di *Rapid Response* sono disponibili, in totale, 15 giorni, inclusi il movimento delle unità ed il loro spiegamento in Teatro.

I *Battlegroups* sono idonei ad operare in tutto lo spettro dei possibili scenari di crisi, ma saranno impiegati specificamente in quelle operazioni che, per i tempi ridotti di intervento e la criticità della missione da assolvere, richiedono le loro speciali capacità. A questo proposito, è evidente che, per la gestione nel tempo delle crisi, saranno necessarie altre componenti più tradizionali ed a minore prontezza operativa.

Dal gennaio 2005 è stata attivata una capacità operativa iniziale consistente in un *Battlegroup* in prontezza e un secondo come *back-*

up. La piena capacità sarà conseguita nel 2007.

Allargando l'orizzonte dai *Battlegroups* alle capacità militari in generale, possiamo affermare con certezza che esse restano essenziali per la sicurezza. Tuttavia, gli scenari emergenti della globalizzazione richiedono molta più qualità rispetto alla massa del passato, anche se la molteplicità, la distanza e l'estensione di tali scenari non consentono assolutamente di prescindere dall'aspetto quantitativo, che, anzi, è reso più oneroso dalla necessità di gestire tale quantità su scala planetaria. Per queste ragioni, nonché per la rilevanza crescente conferita al rispetto per la vita ed i diritti fondamentali dell'uomo, le esigenze sono quindi complessivamente maggiori che nel passato, innanzitutto in termini di qualità del personale militare a tutti i livelli.

In generale, il *comprehensive crisis management* richiede la disponibilità di capacità militari interforze, multinazionali ed interoperabili - anche rispetto ad assetti non militari cooperanti - in grado di condurre interventi rapidi e decisivi, sia operando con compiti di prevenzione sia assolvendo vere e proprie missioni di combattimento, in situazioni di crisi ormai degenerate in conflitto.

3. Le capacità Esdp ed i materiali militari

Passando ora brevemente ai materiali, il problema delle capacità militari è, allo stesso tempo, prioritario ed estremamente complesso, incidendo su una serie di fattori di natura politica, militare, industriale, tecnologica e finanziaria. Questa è la ragione per la quale nel 2004 è stata costituita, secondo un concetto innovativo per l'Unione Europea, l'Agenzia europea per la difesa. La missione dell'Agenzia consiste nel sostenere gli stati membri e l'Esdp nel suo complesso, ai fini dello sviluppo delle capacità militari. A tale scopo, essa conduce un ampio spettro di attività, afferenti alla ricerca scientifico-tecnologica, all'industria ed al mercato per la difesa, alla co-operazione fra gli stati membri nel settore dei sistemi e degli armamenti, sulla base di un'idea-progetto di capacità multifunzionale, quale insieme sinergico di concetti di impiego, personale, mezzi, sistemi di controllo ed elementi decisionali, realizzato a partire dagli effetti da ottenere sul campo, secondo i lineamenti cui ho fatto cenno in precedenza.

Sul piano dei mezzi e dei sistemi, le carenze più rilevanti emerse

dal processo relativo all'*Helsinki Headline Goal* e tuttora esistenti riguardano, come è noto, il trasporto strategico, soprattutto per via aerea, i sistemi di comunicazione ed informazione, la condivisione dell'Intelligence e sostanzialmente tutta l'area Istar (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, e Reconnaissance). Tali carenze saranno riqualificate e presumibilmente ampliate attraverso il processo in corso relativo all'*Headline Goal 2010* e ad ulteriori approfondimenti concernenti le capacità, portati avanti in ambito Agenzia per la difesa, ma la loro eliminazione dipenderà ovviamente dall'impegno degli stati membri.

È ben noto, tuttavia, che i programmi di investimento nazionali sono sostanzialmente rigidi, almeno nel breve-medio termine. L'attenzione va allora posta sulla ricerca e sullo sviluppo nel più lungo termine, considerando le esternalità che questo approccio può garantire, anche in termini di applicazioni civili e ritorni economici, in linea con la prospettiva di un'economia europea innovativa, basata sulla conoscenza e competitiva su scala globale.

Come si è detto, i risultati sin qui conseguiti in termini di capacità, sebbene significativi, sono soltanto i primi prodotti di un processo continuativo, in costante perfezionamento ed aggiornamento. Questo processo va trovando, proprio in questi mesi, una strutturazione più ampia e di maggiore profondità temporale con l'elaborazione di una visione strategico-militare di lungo termine, la cosiddetta *long term vision*. Traendo spunto da un'analisi dettagliata dell'evoluzione del quadro di riferimento globale e tenendo debito conto delle potenziali prospettive offerte dalle future conquiste della scienza e della tecnologia, la *Vision* mira ad individuare, su un orizzonte iniziale fissato al 2030, le caratteristiche delle future operazioni militari ed i conseguenti possibili requisiti delle capacità da realizzare per farvi fronte efficacemente.

Completata l'illustrazione della strategia di sicurezza europea e delle problematiche che ne conseguono per lo sviluppo delle necessarie capacità Esdp, è possibile passare all'esame delle strutture organizzative sottostanti.

4. Le strutture organizzative Esdp

L'alta direzione politica dell'Esdp, la European Security and Defence Policy, che è inquadrata nella Cfsp, la Common Foreign and

Security Policy, risale al Consiglio europeo, composto dai capi di stato o di governo dei paesi membri. Segue il Consiglio dell'Unione Europea, formato dai ministri. In particolare, i ministri degli esteri si incontrano ogni mese nel Consiglio per gli affari generali e le relazioni esterne, il Gaerc, General Affairs and External Relations, che è la struttura cui fanno capo di fatto la Cfsp e l'Esdp.

Le attività per l'assunzione delle decisioni, anche in relazione alle operazioni, vengono condotte attraverso il Comitato politico e di sicurezza (Policy and Security Committee), composto dagli ambasciatori rappresentanti permanenti degli stati membri e diretto dalla Presidenza di turno dell'Unione, con mandato semestrale. Il Policy and Security Committee monitorizza la situazione internazionale e contribuisce alla formulazione delle politiche di sicurezza. All'emergere di una crisi, il Comitato definisce una coerente risposta da parte dell'Unione e la mette in atto, essendo tra l'altro responsabile del controllo politico e della direzione strategica delle operazioni in corso.

Il Comitato militare (European Union Military Committee), concepito in successivi consigli europei (Colonia, Helsinki) ed istituito nel 2000 con il consiglio di Nizza, è la struttura militare di livello più elevato dell'Unione Europea. Presieduto da un *chairman* con mandato triennale e composto dai capi di stato maggiore della difesa (CHODs, Chiefs of Defence) o dai loro rappresentanti militari permanenti, il Comitato è responsabile, a livello politico-militare, di tutte le attività militari dell'Unione, sulle quali fornisce, a richiesta o d'iniziativa, le proprie valutazioni e raccomandazioni al Psc per le decisioni di quest'ultimo.

L'Eumc è un organo decisionale collegiale e si avvale, per tutte le sue attività, dello Stato maggiore militare (European Union Military Staff), che, sotto la sua direzione, monitorizza le crisi in atto, procede alla valutazione della situazione ed effettua la pianificazione strategica delle operazioni, compresa la definizione delle forze necessarie. Lo Eums è composto di circa 200 militari, distaccati dagli stati membri, con mandato triennale.

Il Comitato militare delibera all'unanimità, come organo primario di consultazione e co-operazione militare degli stati membri, in tutti i settori di comune interesse ed in particolare per quel che concerne lo sviluppo delle capacità militari e la condotta delle operazioni.

Il Comitato militare svolge un ruolo chiave nella struttura Ue, es-

sendo l'elemento guida dell'area del Consiglio - ossia dell'area decisionale del sistema - per tutte le attività progettuali ed operative affidate alla componente militare dell'Esdp. Esso è l'unico meccanismo funzionale del sistema in grado di connettere l'Organizzazione dell'Unione, sia dal lato del Consiglio sia da quello del Segretariato, con le capacità operative delle forze armate degli stati membri. Attraverso i singoli CHODs, il Comitato consente anche, in operazioni, il collegamento armonico tra le direttive nazionali emesse dai ministri della difesa ed i loro rispettivi contingenti nazionali inseriti nella *Task Force* integrata incaricata dell'intervento in Teatro.

Il presidente (il *chairman*) del Comitato è un generale o ammiraglio, già capo di stato maggiore della difesa di uno stato membro. È scelto, con apposita votazione a scrutinio segreto, dai capi di stato maggiore della difesa degli stati membri e nominato alla carica dal Consiglio dell'Unione Europea, per un mandato di durata triennale. Presiede il Comitato, al quale risponde in sede collegiale, ne dirige e coordina tutte le attività e lo rappresenta di fronte al Comitato politico e di sicurezza, di cui è membro, ed allo stesso Consiglio dell'Unione. Partecipa, altresì, agli *Steering Boards*, a livello ministeriale, dell'Agenzia per la difesa.

Il *chairman* è il primo consulente in materia militare del Segretario generale/Alto rappresentante. Coordina il programma di lavoro del Comitato con quello della Presidenza di turno ed impartisce direttive al Direttore generale dello stato maggiore militare. In operazioni, è l'autorità di riferimento del Comandante operativo responsabile della missione.

È importante rilevare che il *chairman* deriva la propria autorità direttamente dai capi di stato maggiore della difesa dei paesi membri, che lo hanno scelto con specifica votazione. Ne consegue non solo che la sua figura ha connotazione internazionale - e quindi egli non rappresenta la nazione di appartenenza - ma anche che egli non è gerarchicamente subordinato ad alcuna altra autorità nell'ambito dell'organizzazione Ue, se non alla volontà collegialmente espressa dagli stati membri, nell'ambito del Comitato militare stesso.

Ciò significa che il *military advice* presentato all'Autorità politica del Consiglio dal *chairman*, essendo approvato dal Comitato militare, non può essere modificato. Esso può non essere accolto in parte o totalmente, nel quadro di una decisione di livello politico o strategico,

solo a seguito di espressione in tal senso della volontà collegiale degli stati membri, appunto a livello politico e dunque in seno al Comitato politico e di sicurezza od allo stesso Consiglio dell'Unione.

Il ruolo del *chairman* si caratterizza per le rilevanti funzioni di coordinamento, fermo restando che ad esso non è conferita alcuna autorità di comando o direttiva piena. In definitiva, egli:

- presiede e coordina il Comitato;
- lo rappresenta nel Comitato politico e di sicurezza e nel Consiglio;
- è il primo consigliere militare del Segretario generale/Alto rappresentante;
- dirige ed orienta, a nome del Comitato, il Direttore generale dello stato maggiore militare circa le attività da svolgere.

Allargando l'orizzonte, oltre il Comitato militare, alla più ampia struttura Cfsp&Esdp, è possibile osservare che:

- l'*output* del sistema Esdp è il risultato delle attività degli organi decisionali collegiali, da un lato, e di quelle degli organi permanenti di supporto e di *staff*, dall'altro;
- a detti organi, nel loro complesso, sono affidate tre macro-funzioni: la funzione politica, la funzione civile, la funzione militare;
- ognuno di questi organi definisce e persegue i propri obiettivi, che dovranno ovviamente essere sinergici con quelli degli altri organi, rispetto alla strategia generale del sistema Esdp - ed è questo l'importante risultato che si sta tentando di conseguire, con l'approccio multidisciplinare (*comprehensive approach*) già illustrato;
- l'autorità di tipo gerarchico presente nel sistema è molto limitata, in particolare nell'area del Consiglio, ove le decisioni vengono assunte, come si è detto, per consenso.

Conclusioni

In conclusione, come questo succinto sommario ha tentato di evidenziare, l'Unione Europea si sta muovendo, almeno nel settore sicurezza, con rapidità e determinazione, verso obiettivi di grande interesse e prospettiva ed a forte contenuto innovativo per i paesi membri e per la comunità globale in genere. Fattore critico per il definitivo decollo del processo è la volontà politica degli stati membri, ma non certo fino al punto di sostituire all'interesse nazionale nel breve ter-

mine quello comune nel medio-lungo termine - passo inevitabile, ma che oggi appare prematuro. Va invece sviluppata e consolidata la volontà di perseguire i propri obiettivi nazionali nel quadro di quelli comuni europei e possibilmente in sinergia con essi, mettendo a punto ed impiegando strumenti concepiti e realizzati con visione unitaria al fine di ottimizzare il rendimento delle risorse disponibili, comunque limitate, a fronte di esigenze crescenti, almeno nel settore Esdp. Gli effetti, anche economici, ottenibili attraverso questa formula di cooperazione per la sicurezza, tuttora egoistica e stato-centrica, ma concreta e molto più efficace dell'iniziativa nazionale isolata, dovrebbero inoltre favorire, in una sorta di ciclo virtuoso, il processo di reperimento delle risorse necessarie alla realizzazione di quelle capacità che producono sicurezza e benessere.

L'Italia ha svolto un ruolo fondamentale nella gestione delle crisi, sin dal primo emergere di questa nuova strategia di sicurezza globale, con la fine della Guerra fredda, nei primi anni Novanta. Per l'assolvimento di questa missione, le Forze armate italiane hanno fornito un contributo straordinario, anche in termini di idee e di impulso all'innovazione. D'altra parte, nel contesto di un sistema di sicurezza internazionale condiviso, del quale l'Unione Europea deve costituire uno dei centri di irraggiamento, lo strumento militare, se dotato dei mezzi necessari ed impiegato tempestivamente e con razionalità, può divenire la componente decisiva - nonché economicamente costo-efficace, almeno nel medio-lungo termine - di una strategia multidisciplinare di *governance* globale per la sicurezza e lo sviluppo, che rappresenta il grande obiettivo comune di tutte le società democratiche. E le Forze armate italiane sono certo pronte ad assumere funzioni avanzate, anche di *leadership*, all'interno del sistema Ue-Nato. Occorrono però risorse adeguate ai compiti e strutture razionali ed al passo con i tempi. Diventa sempre più pressante l'esigenza di rivedere profondamente, da un lato, l'organizzazione interna e le procedure amministrative e di lavoro del nostro sistema difesa, nel contesto di una riforma complessiva del settore pubblico nazionale, e, dall'altro, le stesse funzioni delle forze armate a sostegno del ruolo che l'Italia intende svolgere nel sistema di sicurezza internazionale. Lo squilibrio tra risorse e compiti porta inevitabilmente all'inefficienza.

LA SFIDA DELL'EUROPA AL TERRORISMO E IL CONTRIBUTO DELL'*INTELLIGENCE*

Umberto Gori

Premessa

Quando, l'11 settembre 2001, il terrorismo di matrice radicale islamica colpì, in misura non più eguagliata, gli Stati Uniti d'America, e con essi il mondo intero, l'Europa si sentì "americana", ma non riuscì ad afferrare il senso profondo del pericolo di quell'atto senza precedenti. Dopo oltre mezzo secolo dalla fine del secondo conflitto mondiale lo spettro della guerra era tornato a funestare i paesi più industrializzati della terra. Ma la percezione del pericolo fu diversa sulle due sponde dell'Atlantico e diversa fu la reazione. L'Europa, abituata al terrorismo di vecchia maniera, non fu capace di comprendere, e neanche oggi lo è, il salto qualitativo che era stato compiuto.

Prima dell'11 settembre il terrorismo, nei diversi paesi europei, era stato di tipo tellurico. Aveva, cioè, l'obiettivo di lanciare messaggi all'opinione pubblica nazionale o internazionale sulla mancata soluzione di un problema territoriale. Ovviamente, esisteva anche un terrorismo di tipo ideologico, come quello, interno, delle Brigate rosse e della *Rote Armee Fraktion*, ma qui interessa sottolineare la differenza che c'è con il terrorismo che inizia con l'attacco alle Twin Towers.

Il terrorismo post-11 settembre, di derivazione radicale islamica, è invece un terrorismo a-tellurico e ha come obiettivo il rovesciamento dell'ordine internazionale esistente. In altre parole, ha la stessa funzione di quelle guerre che nella teoria delle relazioni internazionali sono chiamate "costituenti", e cioè aventi l'obiettivo di costituire - e costitutive di - un nuovo assetto del mondo (come lo sono state tutte le guerre mondiali). I suoi *target* non sono solo simbolici, come erano i bersagli dei vari tipi di terrorismo precedenti, ma anche quelli che,

concretamente, possono distruggere o paralizzare la vita dei nostri paesi. Conseguentemente, esso non ha bisogno di fare rivendicazioni di sorta. L'attacco alle Twin Towers non è mai stato rivendicato in maniera esplicita.

La tesi qui formulata non è basata su opinioni personali, ma su un'attenta lettura degli scritti di Osama bin Laden. Gli obiettivi dello sceicco del terrore sono tre: 1) abbattere i regimi corrotti e "apostati" nei paesi islamici e sostituirli con regimi rigidamente basati sulla *Shari'a* (naturalmente dopo aver cacciato le forze straniere dalla sacra terra dell'Islam); 2) dopo l'avvento dei regimi islamici in un certo numero di paesi, riunificarli in una federazione sotto la guida, spirituale e politica, di un Califfo; 3) acquisire per il nuovo Califfato armi di distruzione di massa («un dovere morale per i musulmani», secondo le parole di bin Laden) e riprendere il progetto di conquista islamica del mondo interrotto sotto le mura di Vienna nel 1683. Per questo erano funzionali, nelle speranze di bin Laden, il controllo delle ricchezze petrolifere dell'Arabia Saudita e il possesso delle *capabilities* nucleari del Pakistan.

Il primo dei tre obiettivi è considerato realistico e a portata di mano insistendo con il terrorismo, mentre, per il secondo, i *leaders* terroristi sono fiduciosi nell'intervento divino. Il raggiungimento del terzo obiettivo è purtroppo possibile, secondo le valutazioni di tutti i servizi d'*intelligence*.

Alla teoria è seguita l'azione con gli attacchi terroristici in diversi paesi musulmani. L'11 settembre vuole dimostrare che anche la Superpotenza può essere colpita duramente. L'11 marzo segna l'ingresso di Al Qaeda nel vivo delle campagne elettorali dei paesi europei. Con un'accuratezza sorprendente, che la dice lunga sulla conoscenza che i terroristi hanno delle nostre società, un manoscritto, *Il Jihad in Iraq*, ritrovato in quel martoriato paese nel 2003, già prevedeva l'effetto politicamente devastante che un pesante attentato alla vigilia delle elezioni spagnole avrebbe avuto sul governo in carica. Anche l'elettorato italiano veniva considerato uno degli anelli deboli della catena dei paesi occidentali. E neanche la Gran Bretagna, che poi non è stata risparmiata, veniva esclusa.

Un'interessante interpretazione sugli obiettivi sul terrorismo qedista, e in particolare sul perché siano stati colpiti gli Stati Uniti ce lo danno alcuni studiosi i quali ritengono che l'11 settembre sia

stato un “colpo di genio” (G. De Sio Cesari). Infatti - si argomenta - gli Stati Uniti avevano appoggiato gli elementi islamici più religiosi in funzione anti-sovietica in Afghanistan ed erano vicini all'Arabia Saudita dove la *Shari'a* è sempre stata osservata. E allora, perché l'attentato alle Due Torri e al Pentagono? La risposta che viene data è che, visto che il fondamentalismo all'interno del mondo islamico non aveva dato i frutti sperati (inutilità della guerra Iran-Iraq costata un milione di morti, *débaclé* del FIS in Algeria, situazione da incubo in Afghanistan), Al Qaeda, colpendo gli Stati Uniti, ha voluto unificare il mondo islamico in una guerra santa contro il “Grande Satana” occidentale e indicare al disprezzo i regimi arabi “collaborazionisti”. Al posto di guerre inconcludenti e fratricide fra iraniani e iracheni, fra Pashtun e Tagiki e Uzbecchi, non certo considerabili come *Jihad*, subentrava, con la guerra portata agli Stati Uniti in Afghanistan prima e in Iraq poi, una vera grande guerra religiosa unificante i fedeli della *Umma*. L'attentato alle Twin Towers, cioè, sarebbe stato una deliberata provocazione.

Questa tesi sembra avvalorata dalla più recente strategia del terrorismo ispirato da Al Qaeda, ulteriormente specificata, come risulta da una serie di interviste fatte da un giornalista giordano, Fuad Hussein, al responsabile della sicurezza di Osama bin Laden, Saif al-Adl.

Il piano strategico prevede sei fasi (*Panorama* 28.09.2006).

Il periodo 2001-2003 aveva come obiettivo l'attacco alla Superpotenza per coinvolgerla in Asia e poi in Medio Oriente: («colpito alla testa - scrive Fuad Hussein - il serpente ha perso lucidità e ha reagito caoticamente»). Il periodo 2003-2006 ha consentito l'addestramento di nuovi terroristi in Iraq e ha rafforzato l'ideologia qaedista. Nel periodo che inizia ora, il 2007-2010, l'obiettivo è di destabilizzare Siria e Turchia e di attaccare poi Giordania e Libano, a ridosso di Israele. Nel 2010-2013 l'intenzione di Al Qaeda consisterebbe nel far cadere i regimi islamici amici degli Stati Uniti, impegnati ormai su troppi fronti per poter continuare a sostenerli, e nell'attaccare centri nevralgici statunitensi. Il 2013-2016 dovrebbe vedere la nascita del Califfato. «L'equilibrio internazionale cambierà» - scrive l'autore delle interviste - «Cina e India a quel punto saranno superpotenze, mentre la tendenza all'unità europea sarà fermata». Vi sarà quindi una situazione meno ostile nei confronti dei musulmani con i quali viene addirittura ipotizzato possa allearsi la Cina. Infine, il periodo

2016-2020 dovrebbe vedere, nelle ambiziose speranze dei terroristi, la guerra mondiale, e la vittoria finale, del Califfato contro gli infedeli i quali, solo allora, conosceranno «il vero significato della parola terrorismo».

Nonostante queste evidenti intenzioni, l'Europa ancora sottovaluta la dimensione del pericolo.

1. Elementi per una definizione

In primo luogo, si pone il problema di sapere che cosa sia veramente il terrorismo. Tutti credono di saperlo e tutti ne danno delle definizioni. Troppe. Per ridurre al minimo il numero degli autori che si sono occupati di ciò, e al solo fine di far capire le difficoltà dell'impresa, vale ricordare che uno dei più qualificati studiosi dell'argomento, Laqueur (1978), individua ben 109 definizioni di terrorismo contro le appena (si fa per dire) 35 definizioni ricordate da Schmitt e Jongman (1988). Attualmente, secondo alcune fonti, si sarebbe arrivati a oltre 160 definizioni.

È evidente che una definizione condivisa da tutti gli stati è una difficile, se non impossibile, impresa. La definizione del terrorismo implica una condanna, e cioè un giudizio morale, politico e giuridico negativo che non può che corrispondere ad un punto di vista soggettivo, ad un pregiudizio ideologico o politico. È quindi il timore degli stati di vedersi un giorno o l'altro considerare "terroristi" che spiega l'impossibilità di una definizione comune.

Ciò non ha peraltro impedito, a livello internazionale, di avere risoluzioni di organizzazioni internazionali o convenzioni che trattano l'argomento senza definire formalmente il concetto.

Il fenomeno terroristico non è certo una novità. Esso ha funestato la vita dell'umanità sin dagli albori. Gli esempi non si contano. Il terrorismo, così come comunemente lo si intende, è stato, nel corso dei secoli, un'arma usata da piccoli gruppi ma anche da stati potenti. Basti pensare ai bombardamenti indiscriminati dell'una e dell'altra parte durante la Seconda guerra mondiale. Coventry e Dresda ne sono esempi illuminanti, ma anche, e di più, Hiroshima e Nagasaki in cui anche chi non è morto subito (i più fortunati?) ha condotto e talora ancora conduce un'esistenza atroce.

Cerchiamo ora di vedere quali sono le caratteristiche che contraddistinguono le azioni terroristiche dalle azioni che non lo sono, al fine di arrivare ad una comprensione più circoscritta del concetto, tale che, attraverso essa, si possa arrivare a distinguerlo da azioni che, spesso, sono considerate ad esso molto vicine: ad esempio, guerriglia e resistenza, od anche criminalità organizzata. È evidente che mi occupo qui soltanto di terrorismo “internazionale” o “transnazionale”, ma che ormai dobbiamo definire “globalizzato”.

Oltre ad essere una strategia (indiretta) ed una tattica che, come già detto, risalgono all'antichità, il terrorismo è, innanzitutto, un modo di comunicare; è un comportamento razionale, contrariamente a ciò che solitamente si pensa; è una violenza illecita, in atto o minacciata, di cui sono responsabili gruppi subnazionali; è una guerra impari (asimmetrica, come si vedrà successivamente); è usato in tempi di pace, di conflitto e di guerra; vuole ottenere il risultato di provocare paura ed angoscia in un numero quanto più grande possibile di persone; si nasconde; colpisce a sorpresa (a tradimento, si dovrebbe dire); considera le sue vittime dirette soltanto uno strumento per terrorizzare tutti gli altri; colpisce impianti e persone civili; attacca obiettivi simbolici e non; è un atto politico/ideologico/religioso; conseguentemente (nella versione islamico-radical), permette il suicidio rituale cosiddetto “sulla via di Dio” che apre porte alle delizie del Paradiso agli *shaid* che niente hanno a che fare con i martiri del Cristianesimo che davano testimonianza con il sacrificio di sé e non massacrando il prossimo; richiede, normalmente, quando è fatto su grande scala, molti mezzi finanziari (il che lo porta a colludere sempre più con la criminalità organizzata); necessita di copertura logistica, di molto tempo e di molta pianificazione/programmazione (è, cioè, atto premeditato); non si sente costretto da condizionamenti morali o giuridici (e in ciò sta la vera “asimmetria”); ha, infine, una struttura decentrata, caratterizzata da debole gerarchizzazione; anzi, sempre di più questa “struttura” non si configura come un'organizzazione nell'accezione normale del termine, ma come un *network* coerente con le caratteristiche di deterritorializzazione e despazializzazione dei processi di globalizzazione.

Personalmente, mi riconosco nella definizione di terrorismo che ne ha dato Raymond Aron: è terrorismo qualsiasi azione che produca un impatto psicologico (leggi: terrore) molto più grande e duraturo

delle pur gravi conseguenze materiali. Interessante è anche un giudizio di Habermas il quale ritiene che «il terrorismo globale spinga all'estremo due aspetti: l'assenza di obiettivi realistici e la capacità di trarre profitto dalla vulnerabilità dei sistemi complessi» (*Le Monde Diplomatique*, febbraio 2004). E non vi è dubbio che tale vulnerabilità è tanto più grande quanto più sofisticato è il loro grado di evoluzione.

Dall'elencazione che precede, comunque, già è possibile intravedere alcune modalità che ci permettono di individuarlo con maggiore precisione e di stabilire quali possano essere alcuni degli strumenti da mettere in atto per ridurne gli effetti disastrosi.

Detto in sintesi estrema, una discriminante fondamentale è la natura dell'obiettivo: se esso è civile, l'atto - chiunque lo compia - rientra nella definizione di terrorismo. Se l'obiettivo è militare, si può concedere che l'azione si qualifichi come "resistenza" che persegue i propri obiettivi attraverso quello strumento di strategia indiretta che è la guerriglia. Come ci ricorda Nicola Matteucci nel *Dizionario di politica* di Bobbio, Matteucci e Pasquino, «nel linguaggio storico-politico, con il termine "resistenza", inteso in senso stretto, si indicano tutti i movimenti, o le diverse forme di opposizione attiva e passiva, che si dettero in Europa, durante la seconda guerra mondiale, contro l'occupazione straniera». Matteucci poi precisa: «come indica, dal punto di vista lessicale, il termine stesso, si tratta più di una reazione che di una azione, di una difesa che di una offesa, di una opposizione che di una rivoluzione». Ma pur sempre - aggiungo io - contro forze militari e a condizione che i "resistenti" siano cittadini dello stato invaso.

La qualificazione è invece controversa allorché, come è accaduto in Iraq, gli attacchi siano rivolti contro forze armate non belligeranti. Per quanto mi riguarda, la qualificazione è sempre stata chiara e netta: essi sono (sono stati) attacchi terroristici. Questa tesi è stata del resto convalidata, in Italia, dalla Cassazione in una recentissima sentenza, secondo la quale è una «erronea applicazione della legge penale» qualificare come atti terroristici soltanto quelli diretti contro i civili, perché «costituisce atto terroristico anche quello contro un obiettivo militare quando le concrete situazioni facciano apparire certe e inevitabili le gravi conseguenze per la vita della popolazione civile». La Corte di cassazione fa esplicito riferimento alla Conven-

zione del 1999 secondo la quale deve essere qualificato «terrorismo anche l'attacco a militari impegnati in compiti umanitari», come erano quelli italiani a Nassiriya (*Il Corriere della Sera*, 8 gennaio 2007).

Per quanto riguarda la guerriglia (talora chiamata "guerra di popolo"), essa non è di per sé terroristica, ma al terrorismo può fare, e molte volte ha fatto, spietato ricorso.

E ancora: come si distingue un terrorista da un criminale? La discriminante è ovviamente l'obiettivo: politico nel primo caso; finanziario, o di altro tipo, nel secondo.

Un passo in avanti sulla questione definitoria è stato fatto a livello comunitario con la decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI che ha adottato una definizione comune di reato terroristico, misura resa necessaria dal fatto che la maggior parte degli stati dell'Unione non ha una legislazione *ad hoc*, ma sanziona il reato terroristico come reato comune.

Per tale decisione quadro (art. 1), «Ciascun stato membro adotta le misure giuridiche affinché siano considerati terroristici gli atti intenzionali di cui alle lettere da a) a i) definiti reati in base al diritto nazionale che, per loro natura o contesto, possono arrecare grave danno a un paese o un'organizzazione internazionale, quando sono commessi al fine di: intimidire gravemente la popolazione, o costringere indebitamente i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o destabilizzare gravemente o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o un'organizzazione internazionale: a) attentati alla vita di una persona che possono causarne il decesso; b) attentati gravi all'integrità fisica di una persona; c) sequestro di persona e cattura di ostaggi; d) distruzioni di vasta portata di strutture governative o pubbliche, sistemi di trasporto, infrastrutture, compresi i sistemi informatici, piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale ovvero di luoghi pubblici o di proprietà private che possono mettere a repentaglio vite umane o causare perdite economiche considerevoli; sequestro di aeromobili o navi o di altri mezzi di trasporto collettivo di passeggeri o di trasporto di merci; f) fabbricazione, detenzione, acquisto, trasporto, fornitura o uso di armi da fuoco, esplosivi, armi atomiche, biologiche e chimiche, nonché, per le armi biologiche e chimiche, ricerca e sviluppo; g) diffusione di sostanze pericolose, il cagionare incendi, inondazioni o esplo-

sioni i cui effetti mettano in pericolo vite umane; h) manomissione o interruzione di acqua, energia o altre risorse naturali fondamentali il cui effetto metta in pericolo vite umane; i) minaccia di realizzare uno dei comportamenti elencati alle lettere da a) ad h)».

Successivamente, sono stati aggiunti i punti j) «direzione di un gruppo terroristico; k) partecipazione alle attività di un gruppo terroristico, anche fornendo informazioni o mezzi materiali o finanziarie in qualsiasi forma le attività, nella consapevolezza che tale partecipazione contribuirà alle attività criminose del gruppo».

2. Le cause del terrorismo

Se gli obiettivi del terrorismo di matrice radicale islamica sono quelli enunciati all'inizio di queste pagine, una rapida analisi delle sue cause può risultare illuminante.

Il radicalismo arabo-islamico nasce dalla percezione della vistosa arretratezza del *Dar al Islam* nei confronti del mondo occidentale. Su questo punto si affrontano due tesi: secondo la prima, le società islamiche non si sono, nella stragrande maggioranza dei casi, modernizzate, non hanno sviluppato forme di stato di diritto e di democrazia, sono rimaste ancorate a forme ancestrali di civiltà. Fa eccezione, ad esempio, la Turchia che tende ad omologarsi ai valori che sono sottesi alla civiltà europea ed occidentale.

La tesi diametralmente opposta, quella fondamentalista, ritiene che la decadenza del mondo arabo-islamico sia dovuta all'abbandono della più pura tradizione islamica (da qui l'odio verso i paesi arabi cosiddetti collaborazionisti) e che sia necessario tornare ad essa per far risorgere il glorioso passato. Fra questi due punti di vista è estremamente difficile, se non impossibile, un qualsiasi accordo. Ha forse ragione Fukujama quando, rispondendo al suo antico maestro, Samuel Huntington, dopo l'11 settembre, riconferma la validità della propria tesi, secondo la quale «il conflitto che affrontiamo non è lo scontro di varie culture uguali e distinte in lotta fra loro, come le grandi Potenze dell'Europa del XIX secolo. Lo scontro consiste in una serie di azioni di retroguardia da parte di società la cui tradizionale esistenza è in realtà minacciata dalla modernizzazione. La forza della reazione riflette la severità di tale minaccia».

In effetti, nella nostra cultura ormai, volendo radicalizzare, civiltà e scienza da una parte e religione dall'altra sono concetti antinomici. Il sistema scientifico moderno è nato in Occidente in funzione anti-potere e anti-Chiesa. Non per niente quest'ultima, che pure ha dato fondamentali contributi al pensiero, condannerà Galileo (riabilitato solo in questi ultimi anni). La scienza si dissocia progressivamente dalla religione e questo distacco troverà il suo punto massimo nella teoria di Darwin. La strada della scienza, fatta di razionalità e di materialismo, contrasterà sempre di più con la prospettiva cosmologica e religiosa dei rapporti fra l'uomo e l'universo. Al punto che Jamal el-Din al Afgani ha sostenuto che la superiorità tecnologica dell'Occidente è stata una conseguenza dell'abbandono della rivelazione cristiana. Solo oggi, sia pur timidamente, la scienza, ed *in primis* la fisica, sembra riconciliarsi nel nostro mondo con alcuni capisaldi della sapienza antica.

Dato il tutt'uno esistente nell'Islam fra politica, cultura e religione, la difesa della loro civiltà diventa per gli integralisti una difesa della fede. È questa visione dogmatica che porta a conseguenze estreme.

Circa le presunte ingiustizie perpetrate dall'Occidente contro i popoli dell'Islam, avallate spesso anche da noi come cause del terrorismo, dobbiamo farci carico, oggi, di una politica estera che abbia come stella polare la giustizia al fine di sottrarre al terrorismo consensi nell'opinione pubblica dei paesi islamici, oggi generalmente compiacente, e di controbattere nei fatti la propaganda, fatta dai *leaders* del terrorismo per attirare proseliti, sulla necessità di riparare i torti subiti.

3. Le principali misure europee contro il terrorismo

Fino all'11 marzo 2004 l'Europa si era sentita pressoché immune dagli incubi del terrorismo. A livello più o meno conscio si riteneva che solo gli Stati Uniti fossero l'obiettivo del terrorismo islamico. L'attacco alla stazione di Madrid ha riportato alla realtà l'opinione pubblica dei nostri paesi, convinta - soprattutto in Italia e Spagna - che il nostro Continente servisse da puro supporto logistico per i candidati terroristi.

Le istituzioni europee, però, non hanno atteso che si verificasse un tale ripensamento. A prescindere dagli effetti concreti di tale produzione normativa e di linee guida, è da ricordare che già nel 1977 il Consiglio d'Europa aveva promosso la Convenzione europea per la repressione del terrorismo. Essa è la prima Convenzione che elenchi espressamente i reati che debbono essere considerati "terroristici" e per i quali, ai fini dell'extradizione, non è ammessa la qualifica di reati "politici". A tal proposito giova ricordare che, in tema di terrorismo a livello internazionale, vigono due principi del diritto Romano: *ubi te invenero, ibi te judicabo* e *aut dedere aut judicare*.

A livello intergovernativo, peraltro, era stato costituito sin dal 1975 il Gruppo TREVI per la cooperazione in tema di Terrorismo, Radicalismo, Eversione, Violenza Internazionale.

A livello comunitario il problema del terrorismo ha iniziato ad essere preso in considerazione a partire dal 1992, all'atto, cioè, della firma del trattato di Maastricht che ha visto la nascita della "Unione Europea" e dei due nuovi "pilastri" della PESC e della giustizia e affari interni.

La lotta al terrorismo viene così attuata sulla base del terzo pilastro (giustizia e affari interni), ma anche del secondo pilastro (sicurezza e politica estera).

Nel 1992, viene istituito anche l'Ufficio europeo di polizia (Europol) con funzioni di *intelligence*, prevenzione e lotta contro traffici illeciti, riciclaggio di denaro, organizzazioni clandestine di immigrazione, tratta di esseri umani, terrorismo, ecc. Esso diventerà però operativo solo nel 1998.

È sempre del 1998 l'istituzione della "rete giudiziaria europea" (Rge) finalizzata alla cooperazione giudiziaria fra gli stati membri dell'Unione nel campo della lotta contro la criminalità organizzata, la droga, la corruzione e il terrorismo.

Fra le varie misure prese nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale sono da ricordare le Convenzioni sull'extradizione (1995 e 1996), l'azione comune sulla punibilità della partecipazione ad una organizzazione criminale negli stati dell'Unione Europea e sull'obbligo di assistenza da parte degli stati per il perseguimento dei reati terroristici, nonché il Piano d'azione del 1998 che prevede il rafforzamento di Europol, della rete giudiziaria europea istituita nello stes-

so anno, nonché della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Il trattato di Amsterdam del 1999 rafforza l'impegno comunitario per lo sviluppo dell'Unione «quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia». Entra a far parte del quadro comunitario anche il sistema Schengen.

Nel 2002 viene istituito anche Eurojust con il compito di rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità.

Auspicato nel Consiglio di Tampere nel 1999, una decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea del 2002 istituiva il “mandato d'arresto europeo” recepito in Italia con la legge 12 aprile 2005, n. 69.

Un nuovo Piano d'azione del Consiglio europeo, riunitosi in sessione straordinaria a Bruxelles nel 2001, dieci giorni dopo l'11 settembre, prevedeva, fra l'altro, l'adozione di misure tese a porre fine al finanziamento al terrorismo e a rafforzare la sicurezza aerea. Nel dicembre 2001, la “posizione comune” 2001/931/PESC ordinava il congelamento dei capitali e delle risorse finanziarie ed economiche di persone e gruppi individuati per il loro coinvolgimento in atti terroristici.

Un ultimo accenno, ora, al programma de L'Aja, adottato dai capi di stato e di governo nel 2004. Esso è un Programma quinquennale mirante a realizzare una più stretta cooperazione nel settore della giustizia e affari interni dal 2005 al 2010 e a rendere l'Europa un'area di libertà, sicurezza e giustizia, ad avere una politica comune per l'immigrazione e l'asilo, la gestione dei confini esterni dell'Unione e, fra l'altro, un *database* operativo (SIS II) per il 2007.

Infine, la “Costituzione” europea (art. I - 43) prevede una “clausola di solidarietà” «qualora uno stato membro sia oggetto di un attacco terroristico» (...). In tal caso, «l'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli stati membri, per: a) prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli stati membri; proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; prestare assistenza a uno stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico; (...)». Da notare che questo articolo, ancorché ad oggi non applicabile, ha già sollevato polemiche a proposito di un'implicita adesione al concetto di “guerra preventiva” (*rectius*, “preemptive”).

4. Considerazioni sulle misure di contrasto

Nessuno dubita che il terrorismo debba essere combattuto. Si confrontano però due posizioni su come ciò debba essere fatto. Da una parte, si sostiene che le guerre guerreggiate non risolvono il problema, ma che anzi lo rendono ancor più virulento, anche perché nascondono, talora, obiettivi non dichiarabili. Chi parteggia per questa tesi sostiene la necessità di non derogare dalla legalità interna e internazionale e ritiene che debba essere fatto tutto il possibile per tener conto delle rivendicazioni avanzate e raddrizzare le ingiustizie. Del resto, come è possibile fare la guerra a realtà volatili, mutanti, invisibili, transnazionali, strutturate a reticolo e con debole gerarchizzazione?

Dall'altra, si opta per la strategia di contrastare duramente, e anche militarmente, i terroristi e i paesi che in qualche modo consentono loro di avere delle basi sul proprio territorio.

Questo gruppo di persone è piuttosto differenziato quanto a strategie, più o meno flessibili. Per esempio, uno dei massimi studiosi del fenomeno terroristico islamico, Massimo Introvigne, partendo dal presupposto che «l'azienda terroristica calcola i costi e i benefici secondo criteri assai simili a quelli della normale razionalità politica o d'impresa», ritiene che il problema politico della risposta al terrorismo non debba essere impostato in modo moralistico. Ogni risposta sensata deve spingere i terroristi alla conclusione che «il rapporto costi-benefici sta diventando negativo e che il terrorismo va abbandonato perché non conviene più» (*Il Foglio*, 29 aprile 2004).

In un recente libro, *Fondamentalismo: i diversi volti dell'intransigenza religiosa*, questo notissimo studioso, dopo aver spiegato che con il termine, abusato, di fondamentalismo si indicano in realtà posizioni religiose diverse (conservatrici, fondamentaliste, ultra-fondamentaliste), sostiene la necessità di favorire la crescita di un Islam conservatore che spesso si è vista negata, per varie ragioni, la possibilità di emergere. Solo un Islam conservatore sarebbe l'unica vera alternativa al fondamentalismo e all'ultra-fondamentalismo. Illusoria - secondo Introvigne - è la speranza che le forze laiche o «progressiste», che nei paesi a maggioranza islamica hanno scarsissimo seguito, possano avere la meglio e vincere il flagello del terrorismo. Questa illusione viene definita la «sindrome di Voltaire».

Esiste poi la tesi, radicale ed estremamente controversa, del famoso avvocato "liberal" statunitense, Alan M. Dershowitz, noto per la difesa dei diritti umani, docente di diritto penale a Harvard, contenuta nel suo volume *Why Terrorism Works*, tradotto in italiano con il titolo di *Terrorismo*. Contro le tesi di coloro che affermano che il terrorismo si può contrastare, non già militarmente, ma tentando di comprenderne ed eliminarne le cause prime, Dershowitz risponde che «dobbiamo impegnarci a non cercare mai di comprendere o eliminare le sue presupposte cause prime, perché le "cause prime" del terrorismo "sono varie quanto la natura umana" e che, cedendo alle richieste, incoraggeremmo altri terrorismi. Dato che il terrorismo "è una scelta completamente razionale" e "una mossa calcolata all'interno di un gioco politico", "dobbiamo far sì che i terroristi si ritrovino penalizzati in base ai loro stessi criteri», anche se le loro richieste fossero in ipotesi giuste e addirittura nobili. Fin qui il discorso non sembra fare una grinza. Dove il ragionamento comincia a diventare inquietante è allorché si afferma che il terrorismo potrebbe essere facilmente sconfitto se si mettessero da parte tanti valori delle nostre democrazie. Fra gli strumenti a disposizione vi sarebbero: il controllo dei *media*, il monitoraggio di tutte le comunicazioni, la restrizione dei movimenti, la punizione collettiva, gli omicidi mirati, gli attacchi preventivi, le rappresaglie massicce, la tortura dei sospettati.

Senza dilungarmi troppo, è sufficiente leggere una frase apparsa sul *Washington Times* riportata all'inizio del terzo capitolo del libro: «Nessuno potrebbe mai giustificare il sacrificio di milioni di vite umane per risparmiarne ad uno psicopatico omicida un breve istante di dolore intenso, al quale egli può mettere fine per sua stessa scelta. Quando la minaccia è talmente gigantesca e la soluzione talmente semplice, ci troviamo tutti dalla parte di quel personaggio di Shakespeare che afferma: "Non esiste virtù più forte della necessità"».

Nel prosieguo del volume, Dershowitz ricerca una strategia mediana che possa essere efficace senza compromettere eccessivamente le libertà costituzionali, per non «diventare come coloro che ci hanno attaccato». Fra queste misure, la cui elencazione sarebbe lunga, ricordo soltanto quella che prevede l'adattamento del diritto di guerra alle nuove situazioni di fronte alle quali ci pone il terrorismo e la sofisticata tecnologia, ivi incluse le MDWs, di cui esso può e potrà disporre.

Ciò che sembra qui necessario sottolineare è che i nostri sistemi giuridici devono essere ulteriormente “rivisitati” per contrastare le strategie sempre più sofisticate ed inquietanti con le quali il terrorismo porta avanti la sua offensiva a tutto campo contro le nostre società e i nostri valori.

5. Il contributo dell'*intelligence*

L'*intelligence* è ormai unanimemente riconosciuta essere uno degli strumenti chiave per sconfiggere, o comunque ridurre, il pericolo del terrorismo.

Innanzitutto, una considerazione: il terrorismo incide riduttivamente su almeno due degli strumenti principali di raccolta delle informazioni, quello elettronico (Elint) e quello fotografico (Imint). Durante la guerra fredda i servizi dei vari paesi e gli strumenti a loro disposizione erano tarati in funzione di un nemico certo e visibile, le cui mosse erano costantemente sotto monitoraggio con strumenti adatti, fra i quali quelli ora menzionati. Oggi, il nemico è elusivo, invisibile, imprevedibile. I suoi fattori di potenza non sono più armate possenti, flotte, aerei da battaglia. Oggi, i fattori di potenza del terrorismo globalizzato su cui dobbiamo indagare sono la psicologia, le intenzioni, le strategie, le tattiche. Per cui deve tornare ad avere un ruolo fondamentale il più antico strumento di *intelligence*: quella prodotta dagli analisti e dagli agenti operativi, l'*intelligence* umana, Humint, anche se, di solito, quando si parla di Humint, si fa riferimento all'attività clandestina. Ma Humint è anche il lavoro e le interpretazioni dei diplomatici e degli addetti militari.

Nei confronti del terrorismo, purtroppo, il problema con Humint è la estrema difficoltà di infiltrarsi per tutta una serie di motivi culturali, linguistici e fisiognomici. Pur tuttavia, essa resta uno strumento fondamentale.

All'attività clandestina, *alias* spionaggio in senso proprio, si contrappone l'attività di *intelligence* tratta dalle “fonti aperte” (Osint). Questa attività, a differenza della prima, è legale. Essa è la capacità di raccogliere, classificare, elaborare, mettere in ordine di rilevanza, dare un senso a tutta quella massa di dati tratti da fonti a disposizione, teoricamente, di tutti. I risultati di questo tipo di *intelligence*

costituiscono il contesto informativo che dovrebbe indirizzare l'attività clandestina. Infatti è necessario, prioritariamente, dare un senso all'immensa quantità di informazioni (*rectius*, dati) reperibili e individuare le lacune conoscitive evidenziate da Osint per ottimizzare l'attività degli operativi senza far loro correre inutili pericoli.

Secondo il parere di non pochi esperti del settore, sarebbe meglio investire in analisti e strumenti di analisi piuttosto che in satelliti e *hardware* di altro tipo.

Al contrario, come ha affermato Robert Steele, l'esperienza dimostra che i governi spendono di più in raccolte di dati che non riescono ad elaborare e in attività segrete e clandestine poco efficaci e insicure in quanto controllate spesso dai locali apparati di controspionaggio. Oggi le sfide, continua Steele, sono diverse: «anziché carpire poche informazioni segrete, bisogna dare un senso ad una quantità enorme di informazioni che ci sommergono, informazioni che peraltro non sono segrete».

Ma qui si pongono almeno due problemi: in primo luogo, l'analisi d'*intelligence* delle "fonti aperte" che forniscono circa il 90% delle informazioni necessarie per i processi decisionali delle autorità di governo (il restante 10% essendo fornito dalle fonti "coperte"), richiede personale specializzato, esperto nella metodologia della ricerca scientifica, nonché in grado di comprendere, per quanto possibile, la *forma mentis* di culture lontane dalla nostra, nonché di comprenderne la lingua (e, nel caso degli operativi, di padroneggiarla alla perfezione).

Il problema della comprensione della cultura altrui è estremamente complesso. Ogni cultura, infatti, è strutturata su tre livelli: al primo livello troviamo i valori, le credenze e i miti, e cioè tutto ciò cui gli appartenenti a quella cultura credono, pur senza esserne consapevoli. Il contenuto di questo livello, e cioè i valori, le credenze e i miti sono le lenti che colorano il nostro universo. Questo è il livello più stabile e costituisce le radici dell'albero della cultura. Al secondo livello troviamo le istituzioni, formali e informali, per mezzo delle quali questi valori e queste credenze prendono forma nelle varie aree di esperienza. Al terzo livello troviamo le pratiche, cioè ciò che noi percepiamo quando entriamo in contatto con le altre culture. Purtroppo, questa particolare struttura di tutte le culture implica il rischio di una incomprensione reciproca. Una particolare struttura psicologica è infatti alla base delle varie culture e di ciò che forma il lo-

ro contenuto. Questa struttura psicologica, che è una implicita *Weltanschauung*, è difficile da comunicare agli altri. Quasi sempre, anche quando gli elementi culturali di un gruppo vengono assorbiti, essi sono interpretati secondo i propri schemi di riferimento, in funzione della struttura psicologica caratteristica del proprio gruppo. L'incomprensione internazionale non è, sfortunatamente, una questione di mala fede. Il problema è molto più grave e si riferisce all'incapacità tecnica delle nostre strutture mentali di percepire qualcosa che non sia congeniale con la nostra idea di realtà. La logica, infatti, è una funzione dell'ambiente. E la logica usata da una certa cultura è sempre diversa dalla logica "ricostruita" di essa. Questo è un limite che può essere superato solo con l'esperienza diretta. A fungere da ponte per superare questo *gap* potrebbero essere preziose le future generazioni di islamici che vivono nei nostri paesi? Non mi dilungo sull'argomento che però varrebbe la pena di essere esplorato a fondo.

Il secondo problema concerne - ma ciò riguarda l'Italia - l'attuale normativa sui servizi che non consente le necessarie integrazioni di *know how*, o comunque ne rende estremamente difficoltosa l'attuazione.

È opportuno quindi che, dopo un lungo periodo di inerzia, il Parlamento della Repubblica vari con urgenza, eventualmente con modifiche, la proposta di riforma presentata alla Camera il 19 dicembre 2006 che mira a risolvere i limiti, intrinseci ed estrinseci, della normativa del 1977, impostata per tener conto di una diversa situazione internazionale. Secondo la proposta, il Sismi ed il Sisde vengono sostituiti rispettivamente dall'Ise e dall'Isi, il primo competente per le operazioni all'estero e il secondo competente per le operazioni all'interno. Resta quindi inalterata la struttura binaria dei servizi, decisione - questa - che si rifà ad una visione dicotomica fra interno ed estero, non più adatta al mondo di oggi, e poco funzionale alle necessità di cooperazione, anche internazionale. Vengono inoltre creati nuovi organi di controllo e di proposta, nonché l'Istituto superiore della sicurezza nazionale - e ciò è molto positivo - con compiti di formazione del personale.

Questione fondamentale, e da lungo tempo attesa, è l'introduzione delle "garanzie funzionali", con eccessive limitazioni, peraltro, a parere di chi scrive. È evidente che le limitazioni sono il portato di un compromesso politico, anche se il risultato è comunque positivo rispetto al "paradosso normativo" della legge del 1977 per la quale -

secondo gli stessi attuali proponenti - un agente che si introducesse in un covo terroristico «per prendere visione dei piani di un possibile attentato rischia concretamente di essere condannato per violazione di domicilio», salvo l'opposizione del segreto di stato la cui disciplina viene comunque ridefinita in senso più rigoroso e puntuale.

L'auspicio è che il Parlamento - come avviene del resto in altri stati, e *in primis* negli Stati Uniti - consenta forme di cooperazione con università e centri di ricerca per quanto riguarda l'analisi delle fonti aperte da integrare con le informazioni ottenute tramite canali riservati, funzione esclusiva, questa, degli organi istituzionalmente preposti. La funzione d'intelligence, infatti, presuppone conoscenze teoriche e metodologiche sofisticate che non sono frequenti all'esterno del mondo universitario. Basti pensare alle difficoltà delle analisi previsionali che non possono mancare nei rapporti ai centri decisionali.

La *consecutio* logica è questa: intelligence (cioè capacità di raccolta, elaborazione, interpretazione dei dati necessari al processo decisionale), previsione, sulla base dei risultati ottenuti, con i sofisticati modelli oggi disponibili, pianificazione/programmazione dell'azione politica, quest'ultima funzione essendo riservata agli organi di governo.

È necessaria, insomma, una cultura di tipo nuovo, adatta a comprendere le interazioni e i mutamenti del nostro tempo: una cultura che, a rigore, dovrebbe affrontare le situazioni del mondo con gli strumenti matematici del caos e della complessità. Inoltre, dovrebbe essere favorita l'utilizzazione del "traffico operativo" del Ministero degli affari esteri e di altri ministeri "sensibili", opportunamente organizzato secondo moduli comparabili.

Detto questo, la mia tesi è molto semplice: il processo d'*intelligence*, così come quello della scienza, si sviluppa in tre fasi distinte e complementari: fase della descrizione, fase della spiegazione (teorizzazione) e fase della previsione. Ovviamente, non ho bisogno, in questa sede, di esporre le modalità del procedimento scientifico. Osservo solo che la previsione scientifica ha come fondamento una solida teoria scientifica o, in assenza, delle serie storiche consolidate.

Non è qui il caso di enumerare i vari problemi che si incontrano durante la fase di analisi nel cosiddetto ciclo dell'*intelligence*. Sia sufficiente ricordare i condizionamenti percettivi, l'opportunità di contestualizzare teoricamente lo studio di uno specifico caso, il pericolo delle false analogie, i criteri di selezione di una pluralità di

ipotesi, l'esigenza di strutturare i problemi complessi, gerarchizzandone i vari fattori a mezzo di tecnologie informatiche, e così via.

Un ulteriore problema che va risolto, se vogliamo controllare efficacemente il terrorismo globalizzato, riguarda il coordinamento dei servizi d'*intelligence* a livello europeo e, se possibile, internazionale. Tradizionalmente, i servizi dei vari paesi, anche amici e alleati, non amano scambiarsi informazioni e, anche quando lo fanno, agiscono sulla base del *do ut des*. (Opportuna, nella proposta di riforma evocata, l'automatica e progressiva de-classificazione delle informazioni). Solo dopo l'11 settembre fu possibile, almeno per un certo periodo e quando strettamente necessario, dare informazioni senza chiedere necessariamente alcunché in cambio. È successo con la Russia e con la Cina che offrirono una collaborazione agli Stati Uniti in vista del comune pericolo.

A livello europeo, in particolare, vi sono numerose iniziative da segnalare (senza voler essere esaustivo). Innanzitutto il sistema Schengen, con la sua banca dati S.I.S. (Schengen Information System). Lo spazio Schengen è però violato a mezzo di documenti di viaggio falsi o compiacentemente dati, talora, a soggetti tutt'altro che raccomandabili da organi collusi di certi stati. In secondo luogo Europol che formula valutazioni d'*intelligence*, con metodologie assai sofisticate di analisi, su fenomeni criminali, ma anche terroristici. Seguono altri organismi, meno conosciuti, come il Sitcen (Joint Situation Centre), organo di valutazione strategica del Segretariato del Consiglio europeo, che lavora su Osint, rapporti diplomatici, ecc.; il Satcen (Satellite Centre), Agenzia dell'Unione Europea di Torrejon de Ardoz, unico centro satellitare multinazionale al mondo, con finalità operative e di analisi strategica. È al servizio di Mr. PESC e del coordinatore antiterrorismo dell'Unione Europea, consentendo così a tutti gli stati Ue di avvalersi di questa capacità.

Altri strumenti di contrasto sono allo studio su iniziativa e con il contributo, in particolare, del vice-presidente della Commissione europea, Franco Frattini, responsabile per la libertà, sicurezza e giustizia.

I compiti dell'ex-ministro degli esteri italiano sono fra i più difficili. Al centro delle attività - senza volerle qui elencare tutte - sono le misure tese a contemperare, con giusto ma delicato equilibrio, le necessità della difesa dal pericolo terrorista e la criminalità organizzata e l'esigenza, irrinunciabile per ogni democrazia che voglia restare ta-

le, di assicurare il mantenimento delle libertà civili, dei diritti della *privacy* e del rispetto dei diritti umani.

Conclusioni

Il terrorismo di oggi, di matrice radicale-islamica, si configura come una guerra asimmetrica che manterrà la sua pericolosità negli anni avvenire. È una guerra che viene portata alle nostre strutture democratiche e alla nostra civiltà. È una guerra che sarà vinta solo da chi saprà comprendere più a fondo le logiche dell'altro e da chi avrà più determinazione e fede nei propri principi e nei propri valori. È una guerra che non potrà essere vinta con le armi, ma con la prevenzione e quindi con l'*intelligence* e con un'azione strategica che sappia coniugare rigore nel reprimere e politiche miranti a togliere al terrorismo il sostegno sociale, politico e finanziario senza il quale non potrebbe sopravvivere.

Le misure di contrasto a livello internazionale e comunitario cominciano ad avere effetti positivi, anche se molto resta ancora da fare. Quelle a livello nazionale dovranno essere riviste urgentemente nel senso di una maggiore attenzione alla pericolosità estrema della minaccia. La nuova normativa dovrà sostenere l'abnegazione e l'eroica, intelligente e assidua azione delle forze di sicurezza e dell'ordine. Oggi, purtroppo, non è così.

Il concetto di terrorismo deve avere una qualificazione giuridica che tenga conto delle molteplici sfaccettature del fenomeno. Le risposte convenzionali sono ormai inefficaci contro entità sfuggenti e senza collocazione territoriale determinata.

La deterrenza tipica dell'era precedente presupponeva una medesima razionalità da parte degli avversari. Oggi è maggiormente utile il ricorso al *soft power* e alla deterrenza detta "dal forte al folle". Si impone quindi una maggiore considerazione delle proprie condizioni di vulnerabilità perché è su queste in particolare che sono concentrati tutti gli attacchi delle organizzazioni terroristiche.

Le guerre di questo secolo sono destinate ad essere caratterizzate dall'assenza di quei vincoli giuridici e morali che hanno scandito l'evoluzione del diritto internazionale e la riflessione sulla legittimità dell'uso della forza armata.

Il futuro non sembra propizio per i valori giuridici, civili e morali sui quali si basa, o dovrebbe basarsi, la civiltà. È pertanto imperativo che tutti ci sentiamo impegnati ad impedire un tale tragico declino di valori. È necessario essere inflessibili nel non rinunciare alla nostra identità e alle conquiste della civiltà occidentale di cui anche gli altri possono godere.

Una considerazione può darci fiducia: il terrorismo ha prodotto tragedie, ma non ha mai vinto nel corso della storia.

LE LINGUE DELL'EUROPA DELLE PATRIE

Mariselda Tessarolo

Premessa

La lingua è un elemento molto importante nella costruzione dell'identità personale e di quella collettiva che riguarda le nazioni e le confederazioni di stati. La lingua è il primo elemento che fa riconoscere l'altro diverso da sé, un altro differenziato anche se vicino.

Nell'assunzione dei diversi ruoli sociali la padronanza della lingua è un elemento molto importante. "Saper parlare" significa condividere la lingua "degli altri", è questo un fatto individuale che investe anche la sfera collettiva. Le istituzioni, ad esempio, la scuola, "controllano" che il cittadino parli e scriva bene tanto da non incorrere in sanzioni (essere bocciati a scuola, non essere accettati in determinati ambienti, essere indicati come coloro che "parlano male", ecc.).

L'importanza delle lingue soprannazionali, cioè di quelle lingue che per la loro diffusione sono utili per gli scambi con parlanti di disparate varietà di lingue locali, si fa sempre più forte: nelle situazioni in cui è più importante conoscere bene la lingua veicolare, a livello soprannazionale, le diverse lingue materne passano in second'ordine. Questo vale ancor più per le varietà linguistiche definite "dialetti", varietà che sono state combattute per molto tempo in quanto intese come un "parlare male o sbagliato" rispetto alla lingua che rappresentava quell'unità linguistica a cui ogni stato-nazione aspirava.

1. Duplice aspetto della lingua

Se, come affermano molti linguisti il bilinguismo è sempre in primo luogo, un fenomeno di carattere individuale in quanto il bilin-

guismo sta nella mente dell'individuo e quindi non sono bilingui le comunità, ma gli individui che ne fanno parte. Il soggetto diventa bilingue per rispondere a esigenze funzionali presenti nella situazione in cui vive, cioè per andare incontro a certe necessità di comunicazione che gli provengono dalla realtà sociale e alla quale egli risponde.

Appartenere al proprio gruppo significa parlare una determinata lingua e capire gli altri; è parlare una stessa varietà linguistica o una stessa lingua ufficiale.

Affermare la propria identità o acquisirne un'altra, aggiungere la propria identità linguistica ad un'altra, essere favorevoli all'apprendimento di una lingua soprannazionale sono tutte posizioni che possono evitare i conflitti linguistici tra vicini oltre che agevolare gli scambi economici e la conoscenza dell' "altro".

I grandi cambiamenti della società hanno portato a far sì che i ruoli che il soggetto assume siano molteplici, quindi anche il ruolo di parlante ricade in questa apertura di possibilità che la società contemporanea offre all'individuo. Ci deve essere un'offerta, una possibilità, un qualcosa di più, altrimenti, se lo studio di una lingua diventa un obbligo, si innesca la paura di perdere la propria identità (e quindi la propria cultura).

Se, da una parte, ogni lingua ha una sua storia, dall'altra le istituzioni sociali, economiche e religiose si sono sviluppate in aree diverse del mondo così anche le lingue, pur passando per strade diverse e muovendo da precedenti storici differenti, hanno manifestato la tendenza a convergere verso forme simili. Osserva Sapir (1969: 123) che le lingue cambiano in modo graduale e coerente in tutto il mondo. Tuttavia, non si deve cadere ingenuamente nella trappola del mito di un'unica lingua universale poiché l'individualità e la creatività sono elementi insondabili anche per quanto riguarda le lingue.

Linguisti come Hymes (1967) e Francescato (1981) osservano che per capire i problemi determinati dalle differenze di linguaggio si devono comprendere i ruoli funzionali che la lingua assume: la pluralità di linguaggio prevede, e quindi predispone, una pluralità di ruoli. Certamente si è di fronte a una carenza di teorizzazione in questo settore, carenza in parte coperta dall'abbondanza di dati empirici che in questo caso si rilevano molto utili (Fishman 1975).

2. La posizione dell'Unione Europea

L'Unione Europea rispetta la ricchezza della diversità culturale e linguistica interna e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo (art. 1, comma 3 del trattato costituzionale del 2004).

Per l'Unione Europea l'accettazione di un'unica lingua non sarebbe stata pacificante, ma si sarebbe trattato di un'imposizione che nessuno stato-membro avrebbe avuto interesse ad imporre: 25 stati membri, 21 lingue alcune delle quali, pur essendo lingue comunitarie, godono di uno statuto di ufficialità almeno in una parte di uno stato-membro (esempio il catalano).

La dimensione simbolica e affettiva di una lingua è molto più importante del costo politico che si deve sostenere con l'uso, in situazioni ufficiali, di un numero così alto di lingue. Ci possono essere due punti di vista, il primo teorico che si pone dalla parte del legislatore che considera i reali comportamenti comunicativi degli attori sociali (e politici). Il multilinguismo può essere visto, di volta in volta, un arricchimento o un ostacolo: arricchimento culturale, difeso e sottolineato oppure ostacolo quando nelle commissioni si richiede un monolinguisimo inglese. L'uguaglianza assoluta tra le lingue non è finanziariamente possibile, mentre è possibile il multilinguismo controllato.

Il multilinguismo individuale e istituzionale è importante non solo per garantire la comunicazione tra le istituzioni o per fornire la mobilità all'interno dell'Europa, ma anche come requisito fondamentale per vivere e lavorare in una società in cui l'informazione è fornita da poche lingue.

Ha senso parlare di identità europea anche se la civiltà dell'Europa non è omogenea, perché le nazioni che la costituiscono hanno uguali radici. Si può pensare che al posto di un'identità imposta si sostituisca una "scomposizione" graduale dell'identità in piccole differenze: la modernità, del resto, è differenziazione, scissione, scomposizione, moltiplicazione delle singolarità (Cristin, Fontana 1997: 20), si tratta di un' "identità plurale" che non si può esprimere con la formula di Leibniz "*varietas identitate compensata*" cioè diversità che si compensa ovvero si compendia nell'identità. Tale forma vede le singolarità coincidere, pur rimanendo tali, in una globalità che a

sua volta costituisce una singolarità più ampia.

La parola “Europa” fa vedere una globalità frantumata, eterogenea: tuttavia si tratta di “conflitto” inteso come “progresso” in quanto il privilegio dell’Europa è dovuto al fatto di «aver dovuto e voluto imparare più degli altri paesi a convivere con la diversità» (Gadamer 1991: 22).

L’equilibrio dell’Europa può portare la pluralità a conservarsi mantenendosi viva (1). Non perdere la propria identità, significa mantenere una rete di relazioni, di scambi reciproci senza perdere la propria individualità.

L’avvenire è pacifico se si rispettano le differenze tra i popoli, comprese quelle linguistiche. L’unificazione linguistica è stata spesso prodotta con la violenza che non ha tenuto conto delle diversità culturali che sono talvolta assimilabili a quelle “naturali” (Hagège 1989: 194). Nonostante quanto generalmente si crede, l’evoluzione spontanea della lingua così come avviene, attraverso la trasformazione impercettibile, nell’anonimato dell’uso quotidiano, ad opera della «moltitudine immensa dei suoi parlanti, che non sono detentori di potere politico, ma il fatto che questa azione benché limitata, sia stata possibile, mostra da sola quale tipo di regolazione la lingua sia suscettibile di istituire tra i soggetti quando il loro statuto non è armonico: una relazione di potere» (Hagège 1989: 196).

Se le lingue contribuiscono a modellare i processi intellettuali, agire su di esse significa agire anche sui processi e quindi sulla cultura stessa.

Ci si può chiedere che cosa porta l’autorità politica a occuparsi della lingua dando appoggio alle istituzioni o sostituendosi alle indagini degli studiosi. Se il potere della lingua è l’esercizio non esplicitamente dichiarato di una supremazia, chi parla ha potere. La stessa variazione linguistica disturba il potere e spesso il linguista è chiamato a ratificare l’uso dominante rischiando di fornire una cauzione ai poteri costituiti.

Anche le posizioni storiche ripercorrono il dominio individuale.

1. Non avrebbe senso per l’Unione Europea il *melting pot* realizzato negli Stati Uniti: i popoli che compongono l’Europa sono stanziali, vivono “sulla loro terra” e hanno l’orgoglio della propria identità. È in corso, tuttavia, nella loro percezione dello spazio un ampliamento della propria appartenenza.

Se si mantiene e si salvaguarda la propria lingua si può pensare anche di andare verso le altre lingue che verranno intese come lingue veicolari, meta-comunicative e non lingue di conflitto.

Posizioni particolari verso questo nuovo tipo di atteggiamento si hanno, ad esempio, per il dialetto che per lungo tempo è stato combattuto come lingua inferiore, ora è lasciato libero e catalogato tra le varietà informali/affettive. La dialettologia attiva si attesta a livelli di stasi e di diffusione media. Il parlante “evanescente”, cioè colui che si allontana sempre più dal dialetto, che lo capisce ma non lo parla, conosce più lingue di quelle che parla. Da ricerche recenti sul dialetto si è rilevato che lingua e dialetto convivono in ambienti diversi e che la lotta contro il “parlare sbagliato” è scomparsa. Si è rilevato da recenti ricerche sulle comunità linguistiche di confine che la lingua del vicino è inutile se non si hanno motivi economici (di utilità) per apprenderla: se si deve fare fatica ad apprendere una lingua che questa serva almeno ad una comunicazione più ampia (Carli *et al.* 2005).

Negli studi sull'atteggiamento verso le lingue l'inglese assume un alone di dinamismo, simpatia, ma anche di accettazione e di forza, più delle lingue degli stati limitrofi (Tessarolo 1990; 2000) (2).

3. La scelta plurilinguistica

L'apertura delle frontiere al mercato e alle persone, unitamente al quasi obbligo di parlare in inglese in determinate situazioni, hanno portato a modificare l'acquisizione delle cosiddette lingue seconde con una forte confluenza verso l'inglese che, pur essendo visto come una lingua “altra”, comincia a far nascere un atteggiamento favorevole al suo apprendimento.

La scelta dell'Unione Europea è stata, tuttavia, di mantenere la diversità linguistica rispettando la volontà dei paesi membri, nonostante questo possa sembrare in contrasto con la libera circolazione delle merci e degli individui. La libertà degli stati-membri per le

2. Le lingue degli stati che confinano con l'Italia (francese o tedesco) sono meno “desiderate” rispetto all'inglese. Inoltre anche altri stati come l'Albania considerano l'inglese preferibile, più simpatico e dinamico dell'italiano al quale si ha un accesso quotidiano attraverso le trasmissioni televisive.

loro politiche linguistiche e culturali è ristretta solo qualora ponga ostacoli all'esercizio delle libertà economiche (Gazzola 2006: 32) (3).

Il multilinguismo è una forma di rispetto della diversità e delle tradizioni. L'Unione Europea è qualcosa che si aggiunge agli stati dei quali rispetta le caratteristiche e il motto "uniti nella diversità" rispetta questa necessità attribuendo pari dignità alle diverse lingue sostenendo tuttavia l'apprendimento di almeno due lingue europee fin dall'infanzia.

Nel 2000 l'Unione Europea ha condotto una ricerca sui locutori madrelingua delle lingue ufficiali e su un campione rappresentativo della popolazione europea (su 15.900 soggetti) è stato fatto un sondaggio di opinione sulla loro posizione nei confronti dell'apprendimento delle lingue straniere. Le persone che dichiarano di conoscere almeno un'altra lingua è di 52.7%, i monolingui sono il 47.3% [le percentuali variano da paese a paese: la Gran Bretagna è lo stato più monolingue (66%) mentre il Lussemburgo è quello più plurilingue. Il 26% conosce due lingue, l'8% tre lingue e il 2% quattro lingue] (Gazzola 2006).

Le lingue straniere maggiormente conosciute sono riportate in tabella 1.

Tab. 1 - *Lingue straniere maggiormente conosciute nell'Unione Europea*

Lingua straniera	inglese	francese	tedesco	spagnolo	italiano
prima	32.6%	9.5%	4.2%	1.5%	0.8%
seconda	6.8%	7.8%	4.3%	3.0%	1.0%
terza	1.1%	1.6%	1.6%	1.5%	0.9%
Totale	40.5%	19.2%	10.3%	6.6%	3.0%

Fonte: Inra 2001: 2, in Gazzola 2006: 70

Il grado di conoscenza, da "eccellente" ad "elementare", è molto importante. Il sondaggio di *Euroborando* fa notare che la sensibilità verso l'insegnamento precoce delle lingue straniere nei paesi europei

3. Ad esempio, evitare i costi di traduzione per le informazioni qualitative delle merci richieste dalle leggi nazionali. Spesa per le tradizioni, ma ciò che è praticamente impossibile diventa talvolta politicamente necessario: lavorare con una ventina di lingue non è semplice né poco costoso.

è aumentato nel tempo. È inoltre mutata l'internazionalizzazione come la globalizzazione e l'intensificazione dell'integrazione europea [insegnamento di almeno due lingue straniere (4)].

L'italiano resta marginale in Europa anche nei paesi confinanti (terza lingua in Austria e in Slovenia, quarta lingua in Francia, Irlanda e Spagna). Le variabili che entrano in gioco nell'assegnazione da parte del parlante di priorità di apprendimento di altre lingue sono: giuridiche, politiche, culturali e funzionali.

Calvet (1993) osserva che l'avvenire linguistico d'Europa non si gioca nelle "stanze della burocrazia comunitaria" ma nei milioni di interazioni quotidiane tra le persone. Ciò non toglie che le istituzioni europee sono arene in cui il gioco delle forze viene rappresentato e la loro valenza simbolica e l'effetto delle decisioni prese non deve essere sottovalutato.

Ci si può chiedere se la costruzione di una società civile europea (e quindi di uno spazio pubblico europeo) necessita di una sola lingua. È azzardato parlare di unicità della cultura europea quando la sua caratteristica è proprio l'eterogeneità e la pluralità.

Il repertorio verbale europeo è composto dalle varietà di lingue a sua disposizione. Sono da studiare attentamente le regole e le norme societarie che spiegano e delimitano il comportamento linguistico e il comportamento verso le lingue nelle comunità linguistiche, sia di determinare il valore simbolico che varietà di lingua hanno per coloro che le usano. Il fatto che le lingue assumano un valore simbolico o sintomatico è la conseguenza inevitabile della differenziazione funzionale tra le varietà stesse. La sociologia del linguaggio è lo studio delle caratteristiche delle varietà di lingua, delle loro funzioni e di quelle dei loro parlanti, di come questi tre elementi si combinano a vicenda, sia all'interno di una comunità che in comunità differenti (Fishman 1975: 70).

Emerge quindi la necessità di nuove soluzioni per gestire gli elementi che concorrono a creare nuove linee di contatto e di conflitto distinte da quelle tradizionali degli stati.

4. Oggi ciascuno ha bisogno di conoscere tre lingue: la prima sarà la sua lingua materna, la terza l'inglese. Fra le due bisogna promuovere una seconda lingua, liberamente scelta. Dalla stessa ricerca viene rilevato, inoltre, che anche i parlamentari europei sono, negli ultimi anni, più plurilingui.

«L'Europa, presa nel suo insieme, nella misura in cui tende verso l'unità, dovrà certo concepire la sua identità come la somma di tutte le sue appartenenze linguistiche, religiose e di altra natura. Se essa non rivendicherà ogni elemento della sua storia, se non dirà chiaramente ai suoi futuri cittadini che devono potersi sentire pienamente europei senza cessare di essere tedeschi o francesi o italiani o greci, non potrà semplicemente esistere» (Maalouf 1999: 178).

Riferimenti bibliografici

- Calvet L.J. (1993), *L'Europe et ses langues*, Plon, Paris.
- Carli A. et al. (2003), "Asserting ethnic identity and power through language", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29, 5: 865-883.
- Cristin R., S. Fontana (1997), *Europa plurale. Filosofia e politica per l'unità europea*, Marsilio, Venezia.
- De Martino G. (1994), *I fondamenti non linguistici dell'apprendimento delle lingue*, Cedam, Padova.
- Gadamer H.G. (1991), *L'eredità dell'Europa*, Einaudi, Torino.
- Gazzola M. (2006), *La gestione del plurilinguismo nell'Unione Europea*, in A. Carli (cur.), *Le sfide della politica linguistica di oggi*, Angeli, Milano.
- Hagège C. (1989), *L'uomo di parole. Linguaggio e scienze umane*, Einaudi, Torino.
- Maalouf A. (1999), *L'identità*, Bompiani, Milano.
- Tessarolo M. (1990), *Minoranze linguistiche e immagine della lingua*, Angeli, Milano.
- Tessarolo M. (2000), *Lingue soprannazionali tra competizione linguistica e culturale. Il contributo di G. Braga*, in G. Marcato (cur.), *Isole linguistiche?*, Unipress, Padova.

Parte Seconda

**PER UNA COSTITUZIONE
EUROPEA**

UNE VISION FUTURIBLE DE LA CONSTITUTION FÉDÉRATIVE EUROPÉENNE (1)

Dusan Sidjanski

L'Union européenne a besoin d'un acte constitutionnel quelle qu'en soit l'appellation: Constitution, Traité constitutionnel, Charte fondamentale. Le double non français et néerlandais a certes semé le doute au sujet de la Constitution européenne issue de la Convention européenne et signée à Rome par les 25 gouvernements en octobre 2004. Ce double coup de frein a provoqué une crise de confiance ainsi qu'un ralentissement du processus de ratification à la suite de 16 cas de ratification, de deux rejets par référendum, 7 membres qui ont ajourné leurs procédures référendaires ou parlementaires. De surcroît, il a coupé l'élan de l'intégration politique. Pour ma part, je crois qu'il est essentiel de mettre à profit cette période de réflexion obligée pour remettre le texte du Traité constitutionnel sur le métier tout en respectant la volonté des Etats membres qui l'ont ratifié. C'est la quadrature du cercle dont la solution ne peut être acquise qu'après un temps de maturation politique.

Deux approches de cette question qui engage l'avenir de l'Union européenne peuvent être envisagées: une relative à la stratégie politique au sujet d'une "issue possible", une deuxième qui consiste à renverser la perspective, soit de partir de la finalité que l'on se propose d'atteindre. En laissant la première approche aux responsables politiques, je me propose d'esquisser, sur la base des besoins et des objectifs de l'Union européenne, les grandes lignes d'une Charte fondamentale qui se projette au-delà du Traité constitutionnel actuel. Il s'agit à la fois de faire un bilan des progrès que contient ce texte, d'y

1. Les opinions exprimées dans cet article sont strictement personnelles et n'engagent que l'auteur.

apporter quelques retouches ou de suggérer des ajouts dans la perspective d'une fédération européenne dont des éléments épars sont inscrits dans les traités qui régissent le fonctionnement de l'Union européenne.

1. Une Constitution plus accessible aux citoyens

Dans la lettre ou l'esprit du mandat assigné à la Convention européenne figurent en particulier les critères de lisibilité, de transparence, du respect des valeurs fondamentales des droits humains et des principes démocratiques mais aussi des garanties de bon fonctionnement et d'efficacité. De toute évidence, le Traité constitutionnel ne répond que partiellement à ces exigences. En effet, il est le reflet de compromis qui ont abouti à un texte complexe et long, difficilement déchiffrable même pour les spécialistes. Ce *manque de lisibilité et de transparence* ne peut que contribuer à augmenter la distance entre les institutions européennes et les citoyens et citoyennes de l'Union européenne. Dans l'ensemble, le Traité constitutionnel comporte aux côtés d'avancées exceptionnelles des déséquilibres entre diverses parties. Malgré ses insuffisances et ses lacunes, il constitue dans l'ensemble un progrès indiscutable en regard du Traité de Nice.

Ne faudrait-il pas saisir l'occasion de la période de réflexion pour rendre plus simple, plus lisible et plus court le texte principal en ne retenant que l'essentiel à savoir les objectifs et les valeurs de base tels que présentés dans le Traité constitutif, de même que les articles sur les institutions qui sont, à quelques exceptions près, concis et claires. Deux suggestions sont à examiner: chercher à réduire à l'essentiel les articles techniques et disproportionnellement longs sur la Cour de justice; et par ailleurs, rassembler les dispositions qui concernent la formation et la composition des institutions et leurs règles de fonctionnement qui sont reléguées vers la fin du Traité constitutionnel. Le déséquilibre actuel serait ainsi corrigé rendant plus limpide et partant plus accessible aux Européens le fonctionnement de l'Union européenne. Il faudrait pour ce faire s'inspirer des articles qui contiennent les principes et les règles générales de la répartition des compétences tant entre les Etats membres et l'Union qu'entre les institutions communes.

Cette approche plus synthétique orienterait aussi l'effort visant à condenser les règles concernant la troisième partie relative au marché unique et aux politiques communes qui dans leurs formes détaillées s'apparentent davantage à des lois et à des directives qu'à des principes et normes de nature constitutionnelle. Le cœur de la Constitution se limiterait ainsi aux principes, aux objectifs généraux, aux institutions et aux processus de décision, le corpus législatif et l'acquis communautaire faisant partie des textes qui demeurent en vigueur. En outre, on éviterait de cette façon de réduire la marge de choix qui incombe aux législateurs et aux responsables politiques. En ne figeant pas les réglementations, les gouvernants et les majorités sorties des urnes auront la faculté d'infléchir, voire de modifier les politiques communes ou de réadapter les instruments législatifs. Plusieurs exemples actuels de processus d'adoption des règles communes notamment en matières d'environnement, des services ou de la politique énergétique corroborent cette approche plus "constitutionnelle" qui laisse davantage de flexibilité aux décideurs, "législateurs" ou aux responsables des "politiques publiques européennes".

Ne faudrait-il pas s'interroger aussi sur la façon dont on a résolu la question de la Charte des droits fondamentaux? N'a-t-on pas cédé une fois de plus à la facilité qui, comme dans l'exemple de la troisième partie, consiste à incorporer dans la Constitution européenne la Charte intégrale. Ne serait-ce pas plus rationnel d'inscrire dans la Constitution les principes fondamentaux tout en précisant que la Charte des droits fondamentaux qui figure en annexe est obligatoire dans tous ses éléments dès l'entrée en vigueur de la Constitution elle-même. La même méthode pourrait être appliquée notamment à la partie consacrée à la politique étrangère et de sécurité commune (Pesc). Sans modifier l'équilibre des pouvoirs, la lisibilité et de ce fait l'impact du cœur de la Constitution sur les citoyens sont à ce prix. Évitant toute rupture avec le traité actuel de Constitution pour l'Europe, ces aménagements aboutiraient à une partie formée de la Constitution proprement dite, à la fois concise, simple et lisible et une deuxième partie annexe comprenant la Charte des droits fondamentaux, des lois de base et les protocoles.

Le Préambule est un modèle du genre par sa concision et sa présentation des thèmes fondamentaux: la primauté du droit de l'Union, sa personnalité juridique et la répartition des compétences dans

l'Union qui clarifie la ligne de partage entre l'Union et les Etats membres. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les compétences partagées qui concernent le plus grand nombre de domaines. Un deuxième élément positif se réfère à la clause de flexibilité à l'Article 17 qui reprend l'approche du Traité de Rome consistant à prévoir l'imprévisible. Un troisième concerne la méthode générale selon laquelle l'Union "exerce sur le mode communautaire (2) les compétences que les Etats membres lui transfèrent» (Art.1, al.1), méthode communautaire qui repose sur la proposition de la Commission européenne et le processus de décision majoritaire. Une seule absence remarquée celle des régions espaces de participation civique et pôles de développement.

Le cadre institutionnel unique n'exclut pas une diversité des rôles mais aussi des processus de décision des institutions ainsi que la fonction de la Commission européenne dans les domaines communautaires par comparaison avec la Pesc et la Pesd. A la longue, cette disparité peut entraîner des dysfonctionnements de l'Union et une séparation artificielle entre les fonctions économiques et sociales et les fonctions régaliennes ou politiques par excellence. D'autant que la monnaie unique symbole du pouvoir souverain et la coordination des politiques économiques et budgétaires se situent à cheval entre ces distinctions et que l'Union est soumise à des tensions et des vitesses différenciées du fait de l'existence de sous-ensembles tels que l'union monétaire et Schengen notamment. Certes, le rôle attribué au Ministre européen des Affaires étrangères devrait contribuer au fonctionnement plus harmonieux et plus cohérent de ces domaines de haute politique. Cependant la guerre de l'Irak a mis à nu l'impact que les divisions entre les membres peuvent produire sur la solidarité et la capacité de l'Union. Les observations au sujet de l'Union écartelée entre le volet communautaire et le volet intergouvernemental ne semblent pas avoir perdu de leur pertinence. A cet axe de tensions s'ajoute désormais une différence de conceptions et de comportements fortement accentués en raison de l'élargissement à 25 membres puis à 27 dès 2007. L'Union est en quête d'un cadre fonctionnel

2. Des exceptions sous la forme de l'unanimité ou du consensus concernent notamment la Pesc et la Pesd ainsi que la fiscalité, domaines qui s'apparentent à la méthode intergouvernementale.

cohérent et efficace. On peut se demander si la Constitution dans sa forme actuelle répond entièrement à cette nécessité.

2. Quid des avancées institutionnelles

Quant aux institutions, les avancées sont inégales. *Le Parlement européen* sort renforcé de la Convention, donnant ainsi une dimension plus démocratique à l'Union. Outre les fonctions législative et budgétaire et ses pouvoirs de contrôle politique sur la Commission, il élit désormais le Président du Collège européen. De la sorte, il consolide son autorité. Il exerce un pouvoir d'initiative à travers la Commission, il reçoit des pétitions, nomme le médiateur européen et à la faculté de constituer des commissions d'enquête. Cette panoplie d'instruments qui le rapprochent des citoyennes et des citoyens, demeure incomplète sans la possibilité de procéder à des auditions qui permettent d'ausculter les pulsations de la société.

La grande innovation concerne le *Président du Conseil européen* élu à la majorité qualifiée. Le Président dirige et anime les travaux du Conseil européen, en assure la préparation et la continuité en coopération avec le Président de la Commission, et sur la base des travaux du Conseil des affaires générales. En outre, il œuvre pour faciliter la cohésion et le consensus au sein du Conseil européen. Il représente l'Union dans les relations extérieures au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement en matière de politique étrangère et de sécurité commune, sans préjudice des compétences du Ministre des Affaires étrangères de l'Union et j'ajouterais: «ni celles du Président de la Commission». En effet, des réunions fréquentes et la représentation internationale de l'Union exigent en réalité la présence des deux Présidents et celle du Ministre européen. D'autant que la politique étrangère a une dimension économique forte, tandis, qu'à son tour, la sécurité déborde largement le concept étroit de sécurité militaire et tend à englober des activités aussi bien économiques, sociales et culturelles que scientifiques et technologiques. Si le Conseil européen agit de préférence par consensus, il n'exclut pas pour autant le vote à la majorité qualifiée pour l'élection de son Président et à la majorité simple pour l'adoption de ses règles de procédures. La confiance acquise par la pratique de collaboration devrait per-

mettre au Conseil européen d'élargir et de généraliser à l'avenir le champ de la majorité qualifiée.

3. Une présidence double au sein d'un système communautaire

Dans le cas de la double présidence, l'exercice du pouvoir gouvernemental repose sur deux piliers institutionnels, le Conseil européen et ses bras droits, à savoir les Conseils des ministres d'une part et, d'autre part, l'exécutif européen incarné par la Commission européenne. Outre son rôle d'une présidence personnalisée, le Conseil européen aura la pleine responsabilité des orientations et des stratégies générales définies dans le texte constitutionnel révisé par moi *sur proposition* de la Commission tant en politique économique et monétaire qu'en relations extérieures, de la sécurité et de la défense. Ainsi même dans ces matières hautement politiques, la décision sera du ressort du Conseil européen agissant sur proposition de la Commission. Quant à l'exécution, elle fera l'objet d'une action conjointe du Conseil des affaires étrangères présidé par le Ministre européen et la Commission. C'est l'application de la méthode communautaire qui garantit l'efficacité tout en assurant le contrôle démocratique du Parlement européen sur la Commission et son Vice-Président.

L'exécutif bicéphale repose sur deux institutions communes principales, l'une à participation des gouvernements membres, l'autre indépendante chargée d'articuler l'intérêt général européen. La prise de décisions fondamentales au titre de la Pesc et de la Pesd est dès lors de la compétence du *Conseil européen agissant sur proposition de la Commission*. La cohérence et l'efficacité de la politique extérieure sont dans une large mesure fonction des propositions communes dont l'élaboration est confiée à la Commission, au Ministre des affaires étrangères travaillant en liaison étroite avec le Conseil des ministres des affaires étrangères dont il assure la présidence. De cette façon les délibérations porteront sur une proposition fondée sur une vision commune. De surcroît, dans cette configuration le contrôle parlementaire pourra être exercé par le Parlement européen. Cette répartition des tâches correspond à l'exigence du niveau du pouvoir politique et du contrôle démocratique: plus les problèmes relèvent de la haute politique plus l'engagement du Conseil européen

est nécessaire, mais un engagement qui s'appuie sur les propositions de la Commission seule responsable devant le Parlement européen. A l'évidence, sans Conseil européen pas de véritable politique extérieure, sans Président du Conseil européen et sans proposition de la Commission et l'autorité de son Président, pas d'Union parlant d'une seule voix et agissant en commun. Dans cette vision, les initiatives et les démarches individuelles d'un membre quel que soit son poids politique ou d'un groupe de membres, seront canalisées à travers les propositions de la Commission et décisions du Conseil européen.

4. Le rôle du Ministre européen des Affaires étrangères

De plus, la cohérence de la politique extérieure est garantie dans son ensemble par le Ministre européen des affaires étrangères, Vice-Président de la Commission, qui préside le Conseil des affaires étrangères et participe aux travaux du Conseil européen. Ainsi les fonctions du Haut Représentant et du Commissaire chargé des relations extérieures sont assumées par un seul haut responsable qui est nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée avec l'accord de la Commission, et, de préférence, sur proposition conjointe des deux Présidents. Suivant la proposition franco-allemande, «Le Ministre européen des Affaires étrangères s'appuie sur un service diplomatique européen associant la Direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère...». Ce schéma permettra l'émergence d'une diplomatie européenne qui mettra en œuvre la politique étrangère et de sécurité de l'Union (3).

Le principal nœud qui handicape la Constitution demeure le clivage, voire le fossé qui sépare les affaires communautaires des affaires de politique étrangère, de sécurité et de défense commune. Dans ces domaines régaliens, la Commission peut agir par l'intermédiaire du Ministre européen qui de surcroît a la faculté de présenter les propositions au nom de la Commission. De la sorte, la porte est ouverte à plus de responsabilité devant le Parlement européen. Il

3. En dépit de l'arrêt du processus constitutionnel, des propositions sont étudiées pour créer un service diplomatique européen et instituer un instrument pour la prévention des catastrophes naturelles ou dues à l'homme.

n'en demeure pas moins que dans ces matières sensibles le consensus reste de rigueur. Le Président du Conseil européen et le Ministre européen qui président le Conseil des Affaires étrangères ont pour tâche de faciliter le consensus. Dès lors ils contribueront à contenir les délibérations dans le cadre institutionnel et à éviter le by pass utilisant des circuits extérieurs dont un exemple est la lettre des Huit. Si l'on admet que la seule instance capable de conduire une véritable politique étrangère commune est le Conseil européen, le rôle de son Président à temps plein et du Ministre européen contribue à l'émergence d'une politique étrangère de l'Union, tout en limitant la domination des Grands que tendent à multiplier les actions extra communautaires. L'enceinte communautaire permet aux Etats membres petits et moyens de mieux faire entendre leur voix et d'influer sur les décisions. Dès lors, ils pourraient concentrer leurs efforts pour accroître le rôle de la Commission dans la préparation et dans le suivi des décisions du Conseil européen. Faut-il rappeler que la longue expérience démontre que la Commission est le meilleur garant de l'intérêt commun et de l'équilibre démocratique au sein de l'Union. Quant aux résidus de l'unanimité et la menace qu'ils font peser sur le bon fonctionnement de l'Union, une clause de flexibilité permettrait des aménagements indispensables à l'avenir.

Malgré la fusion du Haut Représentant et du Commissaire aux relations extérieures ou à cause d'elle, une certaine ambiguïté plane sur deux aspects du texte constitutionnel: la double loyauté du Ministre européen des affaires étrangères lequel tout en étant Vice-Président de la Commission est soustrait à la responsabilité collégiale. Certes, il démissionne aussi en sa qualité de membre du Collège mais néanmoins il reste en fonction. Telle ne devrait plus être le cas si on adopte dans ce domaine aussi la méthode communautaire dont la conséquence logique conduit à la responsabilité collective ou individuelle de tous les membres de la Commission. La deuxième ambiguïté concerne la représentation de l'Union. Selon le texte constitutionnel, le Président du Conseil européen représente l'Union sur la scène internationale lors des rencontres des Chefs d'Etat ou de gouvernement. Dans la pratique suivie jusqu'à présent, les deux Présidents assurent ensemble la représentation de l'Union au plus haut niveau. Dans le système envisagé ici du tandem Commission - Conseil européen, la double représentation est renforcée de même que la

cohérence et l'efficacité de l'action internationale de l'Union.

Dans la logique de la méthode communautaire, la procédure de décision au Conseil européen devra évoluer vers le recours de plus en plus fréquent à la majorité qualifiée et à l'application de l'abstention constructive prévue par le Traité d'Amsterdam. Une distinction autrefois proposée par les projets Spinelli et Tindemans entre les questions globales qui concernent tous les Etats membres et les questions de portée plus limitée, pourrait s'avérer utile à l'avenir. Par ailleurs, le Conseil européen, sur proposition de la Commission, pourrait accorder des mandats à un Etat ou de préférence à un groupe d'Etats membres et au Ministre européen pour diverses démarches et négociations comme dans l'exemple de l'Iran ou des relations entre l'Israël et la Palestine. A tous les niveaux, l'Union parlera d'une seule voix et agira en commun. Tel est l'objectif commun qui implique un double avantage en combinant l'efficacité et la cohérence avec la participation et le contrôle démocratique du Parlement européen. Ce sont aussi des exigences qui portent d'une part sur la démocratisation de l'Union européenne qui assure en même temps une plus large adhésion de ses citoyens à la politique extérieure; et d'autre part sur l'accroissement de la capacité de décision et d'exécution dont l'Union européenne a besoin pour devenir un pôle international dans un monde multipolaire aux côtés de Etats-Unis et des puissances émergentes de Chine, de l'Inde, du Japon et du Brésil.

Plus d'un petit ou moyen Etat membre craint un Président de l'Union provenant d'un grand Etat tout en omettant le fait que petits et moyens ont un poids accru dans une Union élargie. A plusieurs reprises dans le passé comme à l'heure actuelle un de leurs hommes politiques à l'exemple de José Manuel Barroso a été désigné à la présidence de la Commission. De surcroît, l'indépendance et la légitimité démocratique de la Commission renforcées jointes à son pouvoir de proposition généralisé seront *la meilleure garantie contre la domination des Grands* dans un système communautaire équilibré. Ce qui n'empêche que certaines tâches seront confiées en priorités aux grands Etats membres qui ont plus de capacité et de moyens pour assumer la part principale dans l'élaboration et dans l'exécution des mandats européens. De toute façon, on observe que le clivage n'est pas, comme on le laisse souvent croire, entre d'une part les Grands et les autres Etats membres. En réalité, les coalitions se nouent et dé-

noient selon les cas et en fonction des intérêts spécifiques et des rapports de force du moment. La crise de l'Irak a divisé tant les Grands entre eux que les moyens et petits Etats membres. Enfin la Commission étant la seule institution responsable devant le Parlement européen, sa participation aux décisions est un élément incontournable du système démocratique de l'Union. C'est dire que sa composition et son pouvoir seront déterminant pour le bon fonctionnement de l'Union élargie.

Sous le signe de la *flexibilité* et de la *différenciation* ont été accomplies des avancées significatives dont l'euro et Schengen sont des témoins. Dans le même esprit la *coopération renforcée* correspond au principe selon lequel un groupe de pays membres peut décider d'avancer comme une sorte d'avant-garde ou de noyau pionnier avec l'approbation des autres membres et à condition de leur laisser la porte ouverte. Ainsi ce noyau dynamique assume-t-il le rôle de pionnier qui vise à attirer dans son sillage ceux qui n'avaient pas la volonté ou les moyens de s'engager dès le départ. C'est une voie prometteuse pour l'avenir.

Dans l'analyse d'une trentaine de cas d'intégration et de désintégration, Karl W. Deutsch est arrivé à la conclusion qu'à chaque fois qu'un processus de rassemblement d'Etats a abouti à une union durable à l'exemple des Etats-Unis d'Amérique ou de la Suisse, cette union a été édifée autour d'un noyau fédérateur dynamique (Deutsch *et al.* 1957). La nécessité de renforcer le noyau dynamique à l'intérieur de l'Union européenne a été clairement énoncée dans les "Réflexions sur la politique européenne" du groupe parlementaire Cdu/Csu dès 1994. Face au risque d'érosion de la cohésion au sein de l'Union européenne, face à l'accroissement de la diversité, voire des divergences suite à l'élargissement, ainsi qu'à la résurgence des nationalismes et à la ré-émergence des identités régionales, les auteurs de ce document préconisent en priorité: «le développement institutionnel de l'Union, la mise en œuvre du principe de subsidiarité (sans écarter le transfert des compétences aux niveaux infra nationaux) et l'établissement d'un gouvernement européen; le renforcement du "noyau

4. Cdu/Csu - Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 1er septembre 1994. Les auteurs de cette proposition sont Karl Lamers et Wolfgang Schäuble.

dur” de l’Union (ma préférence est en faveur d’une terminologie moins restrictive: noyau dynamique ou noyau fédérateur) et l’intensification qualitative des relations franco-allemandes; le renforcement de la capacité extérieure de l’Union en matière de politique étrangère et de sécurité ; l’élargissement de l’Union à l’Europe centrale et orientale». Aux yeux des auteurs de ce texte, l’approfondissement est une condition de l’élargissement d’autant que, sans consolidation interne l’Union ne serait pas en mesure de faire face à l’immensité de ses tâches. Ils soulignent le risque d’instabilité qui pourrait résulter de la transformation, voire la dissolution de l’Union en un groupement d’Etats lâche ou en une zone de libre-échange “améliorée”. S’inspirant du modèle de la construction d’un Etat fédéral et du principe de subsidiarité applicable entre divers niveaux d’autorités publiques mais aussi entre les acteurs publics et privés, l’objectif visé est d’accroître la capacité d’action de l’Union et d’aménager ses fondements et ses processus démocratiques et fédératifs. Dès lors, le recours à la *différenciation* et au *noyau fédératif* s’impose avec force dans une Union à 27 dans laquelle la diversité l’emporte sur l’unité.

Afin que l’Europe puisse accomplir ses promesses, une autre voix s’est fait entendre - celle de James M. Buchanan, Prix Nobel d’économie - en faveur de la thèse de l’ “opportunité constitutionnelle” pour l’Europe (Buchanan, Curzon Price *et al.* 1990). Evoquant les leçons de l’expérience des Etats-Unis d’Amérique, il affirme que l’idée du fédéralisme, de la diversité entre communautés coopératrices, de la souveraineté partagée ainsi que de la répartition effective des autorités politiques et de la délimitation de leurs pouvoirs, cette idée traduite dans une forme de garanties constitutionnelles crédibles peut être pour l’Europe à la source d’un siècle fabuleux. Aujourd’hui plus que jamais ces réflexions sont actuelles d’autant que la voie suivie jusqu’à présent consistait à privilégier l’élargissement aux dépens de l’approfondissement.

5. Vers un législatif bicaméral. Le Conseil: confusion ou séparation des pouvoirs?

Le Conseil remplit avec la Commission un rôle clé dans la chaîne décisionnelle de la Communauté européenne. En effet, il constitue l’étape finale dans le processus législatif de la Communauté europée-

enne agissant sur proposition de la Commission et de plus en plus en codécision avec le Parlement européen. Son rôle dans l'adoption des politiques communes proposées par la Commission et les pouvoirs gouvernementaux qu'il partage souvent avec la Commission renforce sa position dans le système communautaire. Tel Janus il a deux visages, l'un du pouvoir législatif et l'autre du pouvoir gouvernemental. Avec l'extension des domaines régaliens de l'Union européenne, le Conseil est devenu, aux côtés du Conseil européen, le principal détenteur des nouvelles compétences attribuées à l'Union au titre de la Pesc. De fait, il se situe au centre du débat sur le caractère intergouvernemental ou fédératif de l'Union européenne. Son ambiguïté originelle n'est pas étrangère au fait qu'il est soustrait au contrôle du Parlement européen en tant que législateur communautaire ce qui est normal, mais aussi lorsqu'il prend des décisions gouvernementales. Le manque de séparation des pouvoirs aboutit à une situation paradoxale dans laquelle la Commission qui propose est soumise au contrôle démocratique du Parlement européen alors que le Conseil qui décide échappe à tout contrôle parlementaire dans l'exercice de son pouvoir gouvernemental.

Dans le processus législatif de la Communauté européenne, la Commission formule des propositions et s'efforce de préserver à la fois la cohérence et l'équilibre des normes communautaires. Pas à pas la *codécision législative* s'est étendue, renforçant le pouvoir du Parlement européen et la capacité du Conseil grâce à l'extension de la majorité qualifiée. Malgré les progrès modestes obtenus à Nice, la tendance générale s'oriente vers plus de démocratie, plus d'efficacité et plus de transparence ainsi que vers un *pouvoir législatif bicaméral*. La double participation des Etats membres et des peuples de l'Union témoigne de l'évolution de la Communauté européenne vers un système fédératif. D'où la proposition de la Convention visant à instituer un Conseil législatif. Comme souvent, cette esquisse d'une séparation des pouvoirs du Conseil a donné lieu au retour à la case de départ lors des dernières retouches à la Conférence intergouvernementale. Ainsi, l'ambivalence du Conseil a été non seulement maintenue mais aussi accentuée dans la mesure où, à côté de ses fonctions législatives, il assume désormais des fonctions gouvernementales plus nombreuses depuis que l'Union étend ses pouvoirs en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense. La confusion des

pouvoirs est la maladie infantile du Conseil.

Parallèlement, les pouvoirs du Parlement européen se présentent sous différentes formes qui les rapprochent de ses homologues nationaux: contrôle démocratique, pouvoir budgétaire, pouvoir d'approbation ou d'investiture et avis conforme, pouvoir d'enquête et d'audition ainsi que d'initiative et de promotion. Ces procédés éclairent les activités de l'Union européenne le Parlement européen étant *la seule institution transparente* dont la fonction de communication contribue à l'ouverture de l'Union au public européen.

6. Un Conseil des Etats

Le gouvernement allemand a fait des propositions qui reprennent les idées de Karl Lamers et Wolfgang Schäuble (5): La Commission deviendrait le gouvernement européen tandis que le Conseil serait transformé en une Chambre des Etats au côté du Parlement européen. Cette transformation a été également proposée par la Convention européenne des Jeunes à Bruxelles, le 12 juillet 2002. Ce schéma a certes l'avantage d'une grande simplicité mais constitue une rupture avec l'expérience institutionnelle de l'Union tout en s'inscrivant dans une vision fédérative d'une double participation des Etats membres et des citoyens européens.

De l'avis du Président Rau: «Nous possédons déjà les pierres essentielles à l'édification d'une fédération européenne des Etats-Nations. Il suffirait de les compléter, de les assembler et d'en faire une architecture» (6). La Fédération des Etats-Nations est le concept lancé par Jacques Delors. La dénomination de Fédération d'Etats et de peuples européens me semble mieux adaptée à la réalité européenne qui compte des Etats qui ne sont pas des Nations à l'exemple de la Belgique. Cette architecture a sa source de légitimation dans une double représentation des citoyens au sein du Parlement européen et d'une Chambre des Etats. Selon Joschka Fischer, «il faudra choisir entre un modèle de sénat réunissant des sénateurs des Etats membres qui seront élus au suffrage direct, et une chambre des Etats compa-

5. Cdu/Csu-Fraktion des Deutschen Bundestages, Bonn, 01.09.1994.

6. "Une Constitution fédérale pour l'Europe", *Le Monde*, Paris, 04.11.1999.

nable à notre Bundesrat» (7). A la différence de représentation égalitaire des Etats membres au Sénat américain ou des Cantons au Conseil des Etats en Suisse, la répartition des sièges au Bundesrat tient compte de la dimension variable des Länder (4 Länder disposent de 6 sièges chacun, un de 5 sièges, 7 Länder de 4 sièges et 4 Länder de 3 sièges du total de 69 sièges). C'est un exemple souvent évoqué par référence à la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne laquelle servirait de modèle à la répartition des sièges au sein du Conseil des Etats.

7. Nouvelle majorité qualifiée au Conseil européen et au Conseil

La double majorité qualifiée est formée d'au moins 55% des membres du Conseil comprenant 15 d'entre eux sur 25 réunissant 65% de la population de l'Union. Cette règle innove en prenant en compte la majorité renforcée des Etats et des peuples qui met en œuvre le principe fédératif de la double représentation. Elle s'applique lorsque le Conseil statue sur proposition de la Commission. En revanche lorsque la Commission ou le Ministre européen ne formule pas de proposition exprimant l'intérêt commun, la majorité exigée est de 72% des membres réunissant 65% de la population. Cette innovation procédurale a pour but de rétablir l'équilibre entre les grands Etats membres et le nombre accru des Moyens et Petits en introduisant le critère de la population. En outre, cette nouvelle règle souligne l'importance de la proposition de la Commission, critère qui se retrouve dans tous les traités communautaires. Dans le même esprit, elle attribue le même poids aux propositions du Ministre européen des Affaires étrangères. Sous cet angle, les progrès futurs consisteraient dans l'élimination de l'obstacle que constitue l'unanimité et, partant dans la généralisation de la règle majoritaire.

7. "L'Europe Unie selon Joschka Fischer", *Le Monde*, Paris 14-15 mai 2000, le titre officiel du discours est: De La confédération à la fédération, réflexion sur la finalité de l'intégration européenne. L'expérience vécue par le Parlement européen a conduit à l'élimination du double mandat.

8. Le moteur de l'Union: La Commission européenne

Institution originale et autonome, la Commission a le droit d'initiative et de proposition aux côtés des pouvoirs de surveillance et de gestion. Elle est la seule institution dotée de pouvoirs actifs qui a la *responsabilité de dégager l'intérêt général européen* fondé sur une vision globale et objective et de promouvoir des normes politiques, des lignes d'action dans une perspective communautaire. Or la Commission, qui remplit un *rôle pivot* au titre du premier pilier communautaire, est réduite à un *rôle marginal* dans la Pesc et dans le sous-système doté d'une force de réaction rapide ainsi que, bien que dans une moindre mesure, dans les affaires intérieures et la justice. La juxtaposition de divers sous-systèmes créent des dysfonctionnements, des déséquilibres et des gaspillages tout en amorçant un mouvement de coopération. Cette forme transitoire repose sur le Conseil européen et le Conseil. Tout en réunissant les plus hauts responsables politiques des Etats membres, le Conseil européen porte la marque des visions et des intérêts nationaux et souffre de la prépondérance des grands Etats membres, de l'absence d'infrastructure et de manque de continuité. Malgré ces carences, il a joué un rôle positif dans la mesure où il a à définir des orientations générales. Sa nature intergouvernementale et ses traits essentiels même améliorés ne semblent pas le prédestiner à devenir le gouvernement de l'Union mais en revanche le préparent à définir les grandes orientations et assumer une sorte de présidence collective de l'Union.

La Commission européenne en tant que principal moteur de l'intégration a vocation à assumer la gouvernance au sein de l'Union. De toute évidence, c'est la seule institution composée de membres à plein temps jouissant d'une autonomie suffisante pour faire contrepoids aux intérêts nationaux représentés par les Conseils et garantissant la cohésion globale au sein de l'Union. Pour maintenir son rôle après l'élargissement, elle doit veiller à renforcer sa *collégialité* et son *efficacité* en limitant le nombre de membres et en rendant plus performante sa petite administration. Au cours de la longue expérience de la Communauté européenne, la Commission a rempli - certes avec des hauts et des bas - son rôle d'institution chargée de promouvoir des initiatives et de formuler des propositions. Dans l'ensemble, il s'agit d'une tâche politique et pas uniquement légale ou admi-

nistrative. En l'exerçant, la Commission joue le rôle d'un balancier qui assure l'équilibre, conçoit les modalités de souverainetés partagées tout en évitant des coalitions permanentes.

Par sa démarche qui se fonde souvent sur la consultation d'experts et de principaux acteurs et intéressés, la Commission cherche des solutions équilibrées aussi objectives que possible, qui préservent les intérêts des Etats membres moyens et petits tout en tenant compte de ceux des Grands. Ce constat explique l'attachement de ceux-là au rôle indépendant qu'assume la Commission. Défendue souvent dans le passé par les petits et moyens Etats membres, la Commission l'a été aussi au cours des Conférences intergouvernementales. D'après leurs témoignages, ces Etats éprouvent plus de difficultés à affirmer leurs intérêts dans des structures intergouvernementales largement dominées par les grands Etats membres. En revanche, dans un système communautaire ou fédératif, la Commission cherche, par ses propositions et par son rôle tout au long de la négociation, à maintenir le cap sur l'intérêt commun européen tout en ménageant l'équilibre entre tous les membres. D'où l'importance de renforcer l'autorité de la Commission ainsi que sa capacité politique dans une Union élargie.

La présence active de la Commission dans les domaines assujettis à la coopération intergouvernementale apparaît d'autant plus nécessaire à l'avenir que, dans ces domaines, le poids prépondérant des grands Etats membres peut susciter la formation "informelle" d'un directoire capable d'imposer ses choix au Conseil européen ou au Conseil des ministres des Affaires étrangères et de défense. Les expériences en ex-Yougoslavie ont mis en relief tantôt l'incoordination entre les grands Etats membres en l'absence d'une analyse et d'une proposition communautaire, tantôt le poids déterminant de leur entente. Ce n'est pas pour autant que tous les grands Etats favorisent le système intergouvernemental. C'est ainsi que dans une perspective européenne à plus long terme, l'Allemagne préconise une approche fédérale. Il apparaît de plus en plus clairement que d'ici quelques années le choix devra être fait entre, d'une part, le grand marché européen et son pendant de coopération politique et, d'autre part, l'Union politique. A moins que l'Union fédérale ne forme un noyau fédérateur au sein de l'Union européenne.

Ce rôle-clé de la Commission se manifeste dans la relation entre la majorité qualifiée et l'autorité de la Commission. La proposition

de la Commission en tenant compte de l'intérêt général et de l'équilibre entre intérêts des pays et des secteurs d'activités facilite l'extension de la règle de la majorité qualifiée. Mais pour pouvoir exercer efficacement ses responsabilités et répondre aux attentes des Etats, des régions et des peuples, la Commission doit disposer notamment d'une assise de légitimité plus directe et développer sa capacité de gouvernance. Le surplus de légitimité démocratique pourrait résulter d'une intervention plus grande du Parlement européen et des partis politiques européens lors du choix du Président de la Commission et au moment de l'investiture du collège.

Depuis des années, la complexité de nos sociétés s'accroît avec le développement des réseaux de communication et de collaboration. Grâce à ces moyens, les acteurs officiels et privés mais aussi les petits groupes et même des individus peuvent faire entendre leur voix et faire valoir leurs revendications et leurs intérêts. Aux gouvernements, aux autorités régionales, urbaines et locales, aux groupes d'intérêts s'ajoutent des myriades d'associations correspondant aux divers niveaux d'activités à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Union européenne. Ainsi la sphère des acteurs, des intervenants et des participants s'amplifie. Du même coup, elle accroît la complexité de nos sociétés et la difficulté de leur gouvernance. L'élargissement, les relations avec les pays en développement et surtout la vague de mondialisation ne font que multiplier le nombre de participants et acteurs et accroître la complexité des relations et des interactions⁸. Sur la base des principes et des objectifs communs, il sera nécessaire de tracer les orientations communes après avoir été à l'écoute de divers acteurs. Cette tâche complexe peut être confiée à plusieurs institutions communes dont en premier lieu à la Commission qui devrait se consacrer en priorité à cette fonction politique qui demande de la réflexion, de la capacité d'évaluation et de l'esprit d'innovation et d'impulsion. Promouvoir, stimuler et orienter en fonction d'objectifs à moyen et long terme mûrement réfléchis puis assurer, si besoin est, le suivi et la coordination, sont autant d'éléments requis pour la gouvernance à l'échelle européenne comme à tous les niveaux nationaux, régionaux ou locaux. La multiplicité et la rapidité des com-

8. NB: Plus la complexité augmente, plus le besoin d'un *leadership institutionnalisé* se fera sentir au sein de l'Union.

munications exigent en contrepartie une grande capacité d'analyse, de vision et de stratégie. La concentration sur la fonction essentielle de la gouvernance est à ce prix. Cette révision générale qui va de pair avec la réforme de la Commission est d'autant plus nécessaire que le Collège sera amené à accroître son rôle dans la politique extérieure et de sécurité commune. Pour assumer son rôle en tant qu'institution communautaire active, la Commission devra se concentrer davantage sur la gouvernance et sur le bien public européen.

Afin de maintenir l'équilibre des pouvoirs dans l'Union suite à l'accroissement de ceux du Conseil européen et du Parlement européen, il est indispensable de renforcer l'autorité et la capacité de la Commission et son rôle fédérateur. Dans cette optique, plusieurs questions interpellent les responsables politiques lesquelles se réfèrent à la procédure du choix des Commissaires, à leur nombre ainsi qu'à la désignation du Président de la Commission et à son pouvoir. Le Traité constitutionnel cherche à consolider et à élargir le rôle du Président qui tire sa double légitimité de sa désignation par le Conseil européen se prononçant à la majorité qualifiée et de son élection par le Parlement européen. Dans cette logique, le Conseil européen tient compte des résultats des élections au Parlement européen et procède aux "consultations appropriées" dans son choix d'un candidat qu'il propose au Parlement européen. A son tour, le Parlement élit le Président de la Commission à la majorité des membres qui le composent. A ce chapitre, Jacques Delors propose que chacune des deux grandes formations politiques ou une coalition d'autres groupes politiques choisit son candidat. Cette proposition a pour effet de rendre plus tangible et effectif le lien entre le vote des citoyens et l'élection du Président de la Commission et, par conséquent, de stimuler la participation aux élections européennes. Encore faut-il que les électeurs puissent percevoir clairement ce lien qui leur accorde plus de pouvoir dans le choix du Président de la Commission.

La désignation des membres de la Commission Barroso a confirmé au grand jour la pratique qui fait que le Commissaire issu d'un pays n'est pas seulement proposé mais est en réalité imposé au Président désigné par le gouvernement national. Ne serait-il pas plus sage de permettre à l'avenir au Président élu de choisir les membres de la Commission en consultation ou en accord avec les gouvernements? Ainsi formé, le Collège serait soumis à l'approbation du Par-

lement européen après des auditions par des commissions parlementaires comme lors de la formation de la Commission Barroso. Par cette innovation, le leadership du Président serait rendu plus efficace dès le début, facilitant du même coup la collégialité telle que voulue par la Constitution européenne. En effet, selon l'article I-27, par. 3, le Président décide de l'organisation interne de la Commission afin d'assurer la cohérence, l'efficacité et la collégialité de son action. Aussi a-t-il le pouvoir de nommer des Vice-Présidents à l'exception du ministre des Affaires étrangères de l'Union qui est nommé à la majorité qualifiée par le Conseil européen avec l'accord du Président de la Commission. En outre, le Président a la faculté de demander la démission d'un membre de la Commission. De manière plus significative, le Président définit les orientations dans le cadre desquelles la Commission exerce sa mission.

La composition de la Commission telle que prévue par le Traité constitutionnel pose de sérieux problèmes. Le système de "rotation égalitaire des membres est loin d'être satisfaisant. La formule inscrite dans la Constitution européenne crée un noyau de 15 décideurs et 12 autres membres sans droit de vote. La rotation prévue garantit la participation successive et égalitaire de tous les membres. La question demeure de savoir si cette égalité des Etats dans la répartition des Commissaires ne risque pas d'affaiblir la Commission et du même coup la méthode communautaire. En effet, les membres provenant de Malte seront aussi souvent décideurs que ceux en provenance d'Allemagne, les deux pays accusant le maximum de disparité en termes de ressources humaines. De surcroît, la rotation égale traduit l'idée sous-jacente selon laquelle les Commissaires seraient des "représentants" de leurs pays. Or cette image véhiculée par les médias est en contradiction avec l'indépendance de la Commission dont les membres ne reçoivent de mandats extérieurs. Une autre innovation est à signaler: la réduction prévue par le Traité constitutionnel à deux tiers des membres peut être modifiée par le Conseil européen à l'unanimité. Ainsi a-t-on adopté la possibilité d'une mini-réforme qui est un exemple à suivre.

La solution proposée par le Président Prodi retient la formule d'un membre par pays (9) mais vise à compenser la lourdeur d'une

9. L'ancien Président de la Commission européenne, Jacques Delors a également opté pour une Commission de 25 membres.

Commission de vingt-cinq membres par la mise en place d'une sorte de cabinet ministériel de sept membres dont chacun assumerait la présidence d'un groupe rassemblant une série de secteurs¹⁰. Bien que faisant une concession à l'exigence d'égalité, cette formule laisserait au Président une marge de choix des sept Vice-Présidents leaders des sous-groupes et permettrait une répartition des tâches en fonction des compétences. En conséquence, tout en comprenant un Commissaire par Etat et, de ce fait, gardant le contact étroit avec tous les pays membres, la Commission devrait être en mesure de fonctionner efficacement, de renforcer son autorité politique et de préfigurer un gouvernement européen. Plusieurs autres solutions sont envisagées: rotation à l'exemple des avocats généraux à la Cour de Justice; Commissaires et Commissaires adjoints issus de certains pays et de groupes de pays.

Toutes ces formules et leurs combinaisons appellent une présidence forte de la Commission capable de garantir le maintien de son caractère collégial. Bien que qualifiée parfois de grande bureaucratie, l'administration de la Commission est "minuscule" par comparaison avec les administrations nationales des Länder ou des grandes villes, compte tenu de l'ampleur de ses tâches, de la dimension et de la diversité qui caractérisent l'Union. En revanche, un des soucis actuels est de savoir comment maintenir le contrôle politique de la Commission sur son administration qui a tendance à devenir rigide et tatillonne à la suite de la démission de la Commission Santer.

Le rôle primordial et dynamique de la Commission est confirmé par l'article I-26, al. 2 qui précise qu'un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. Ainsi toute la législation communautaire repose sur la proposition de la Commission et la codécision du Parlement européen et du Conseil qui se prononcent à la majorité qualifiée. En revanche, cette règle est inversée à propos d'autres décisions, les autres *actes* étant adoptés sur proposition du Collège lorsque la Constitution le prévoit. Dans le Traité constitutionnel, le Conseil perpétue une certaine confusion des pouvoirs à

10. Ce nombre de 7 correspond au nombre des membres du Conseil fédéral suisse. En raison d'une surcharge, on propose d'augmenter ce nombre et d'étoffer leur secrétariat en recourant aux secrétaires d'Etat notamment.

l'encontre de la séparation que nous proposons et que la brèche reste ouverte aux décisions qui échappent à la proposition de la Commission et qui sont souvent tributaires de l'unanimité.

9. Vers une procédure de ratification plus démocratique?

En revanche, la procédure d'approbation et de ratification de la Constitution européenne apparaît en contradiction avec cet esprit de flexibilité et d'idée d'un groupe de pionniers. En effet, cette procédure exige l'unanimité à deux niveaux: lors de l'adoption du projet de Constitution puis au moment de sa ratification par les Etats membres. Cette exigence dépasse même les règles d'entrée en vigueur des organisations internationales intergouvernementales. En cas de refus d'un ou de quelques-uns des Etats membres, deux cas de figure viennent à l'esprit: la Constitution ne voit pas le jour ou les Etats qui l'ont ratifiée créent un sous-ensemble doté d'une nouvelle Constitution. Les référendums nationaux viennent alourdir l'exigence de l'unanimité et présentent, sous une forme de veto, des obstacles sérieux à la poursuite du processus institutionnel comme dans le cas du double rejet. Les votes négatifs du Danemark ou de l'Irlande comme ceux de la France et des Pays-Bas engendrent un effet de *distorsion des normes démocratiques* au plan de l'ensemble de l'Union. A l'évidence, une partie minime des citoyennes et des citoyens de l'Union se prononçant contre la Constitution dans deux pays a mis en échec des millions de voix exprimées directement ou représentées par les majorités parlementaires qui se sont prononcées en faveur de la Constitution. C'est le cas de figure actuel où une minorité de voix majoritaires dans deux pays membres bloquent le progrès de l'Union tel qu'approuvé par la majorité des peuples européens.

Comment sortir de cette situation qui résulte d'un vote démocratique au plan national mais provoque une distorsion du processus démocratique au plan général de l'Union européenne et empêche les autres membres de faire avancer le processus constitutionnel? En admettant qu'il sera difficile sinon impossible de faire revoter les Français et les Néerlandais sur le texte qu'ils ont refusé par référendum, il faut s'orienter vers une révision substantielle ou une restructuration qui s'inscrit dans la ligne ou dans l'esprit du texte de la Constitution

européenne tel que signé par les 25. Tout en respectant l'esprit du Traité constitutionnel dans la mesure du possible ou de l'indispensable, il ne reste aux 27 Etats membres qu'à procéder à des modifications et à des améliorations de la version actuelle. Mais surtout une révision des formes de ratification s'impose si l'on veut éviter la répétition du blocage actuel. Une première condition est que la nouvelle version de la Constitution européenne puisse être approuvée et signée par une forte majorité des Etats membres. Le consensus général est l'objectif que l'on recherche mais sans que pourtant l'adoption soit exposée au veto d'un nombre réduit d'Etats membres. Rappelons que le principe d'un groupe de pays qui décide d'avancer est admis à condition qu'il laisse la porte ouverte à tous les autres qui sont empêchés de s'engager dès le début. Dans l'idéal, il serait souhaitable non seulement que les votes aient lieu au même moment dans tous les Etats membres qui ont signé la nouvelle Constitution mais que les systèmes de votes soient harmonisés afin d'éviter des disparités marquées voire des distorsions. En définitive, les meilleures formules consisteraient à procéder par des ratifications parlementaires dans tous les pays signataires; ou bien, encore mieux d'organiser un *référendum européen* que le Général de Gaulle était le premier à proposer autrefois dans l'intention d'assurer une large légitimité populaire à la Communauté européenne. C'est sans aucun doute la solution optimale sous l'angle de la légitimité démocratique et dans la perspective d'une Fédération européenne.

Conclusion brève ouverte sur l'avenir

Cette quête d'une Constitution accessible aux citoyens s'inscrit dans le courant d'un fédéralisme inédit en pleine évolution. C'est une réponse aux défis de la mondialisation et à l'ascension des grandes puissances actuelles ou émergentes. Le rôle futur de l'Union européenne en pleine transformation dépendra de sa capacité d'agir efficacement au plan international, capacité qui à son tour est fonction de son organisation et de sa cohésion intérieure. Or, pour cela il faut que la devise européenne fédéraliste "unité dans la diversité" devienne réalité. L'expérience des Etats fédéraux comme celle inachevée de l'Union le prouvent, seule la méthode fédérale est suscep-

tible de garantir à la fois l'autonomie et les identités propres des Etats, régions, villes et pouvoirs locaux et l'union qui engendre la capacité d'action nécessaire. L'application des principes de subsidiarité et de démocratie participative viennent compléter les panoplies de la méthode fédérative. A son tour, les moyens de gouvernance et de communication avancés permettent de maîtriser la complexité croissante, de promouvoir des objectifs et des orientations communs ainsi que d'associer les citoyennes et les citoyens à l'édification d'une fédération européenne forte et solidaire sur le fondement de la culture européenne à la fois commune et diverse. C'est un aspect de ma vision de l'Europe de demain.

Bibliographie

- Bachanan J.M., V. Curzon Pirce *et al.* (1990), *Europe's constitutional future*, London.
- Deutsch K.W. *et al.* (1957), *Political community and North Atlantic area*, Princeton UP, Princeton.

LE NON AU TRAITÉ CONSTITUTIONNEL EUROPÉEN Déficits démocratiques et crise de la légalité (1)

Myrienne Coen

1. Les résultats du Référendum (2)

Au moment du référendum, huit Etats membres avaient ratifié le traité constitutionnel de l'Union Européenne par voie parlementaire: la Lituanie, la Hongrie, la Slovénie, l'Italie, la Grèce, la Slovaquie, l'Autriche et l'Allemagne. Parmi ceux qui ont appliqué la voie référendaire, l'Espagne, grande bénéficiaire des transferts financiers communautaires de mémoire d'électeur a dit OUI, mais deux des Etats fondateurs se sont heurtés à un refus.

La France a dit NON avec près de 55%, les Pays Bas (3), sans doute plus émancipés après cette première démarche populaire de leurs voisins du SUD, ont suivi le mouvement avec 61,6%. Au Parlement néerlandais, les partis favorables au NON, les protestants les plus rigoristes, le parti socialiste et l'extrême droite, représentaient 22 sièges sur 150, tandis que le gouvernement néerlandais ne bénéficiait que de 19% de popularité.

En France, ont voté majoritairement POUR le traité les habitants des villes, Paris en particulier (4), les cadres supérieurs et les béné-

1. Le présent texte traite exclusivement des réactions exprimées à l'occasion des référendums sur le traité européen, et ne porte pas sur la nature, les qualités et les mérites du texte lui-même, ni sur les équilibres et les contraintes qu'a exigés sa négociation.

2. Source: *Le Monde*, passim, 31.5.05.

3. Les Pays Bas sont second dans l'Ue, après la Suède, sur l'échelle de développement humain ; ils sont par contre 4ème dans l'Ue, après la France (1ère), la Suède et le Danemark, pour le nombre d'immigrés par habitant.

4. Pour les Pays Bas, si Amsterdam, avec 55% de votes négatifs, se situe en dessous de la moyenne nationale, Rotterdam, ville à densité d'immigrés

ficiaires de revenus mensuels de plus de 3000 Euro, «pour renforcer l'Union Européenne face aux autres grandes puissances (Etats-Unis, Chine, Inde)», pour «a poursuite de la construction de l'Europe», et pour que «la France reste forte en Europe».

Dans les deux pays, les facteurs dominants du refus du traité étaient l'insécurité, à droite concernant l'immigration (et la perspective de l'adhésion de la Turquie) perçue comme une menace pour l'identité, et à gauche concernant l'emploi menacé par le dumping social, les délocalisations et la libéralisation des services publics (directive Bolkenstein).

Aux Pays Bas, s'ajoutaient pour motifs une dimension culturelle attachée à la laïcité et aux libertés personnelles, et une double dimension économique du fait, d'une part, que les Pays Bas sont le premier contributeur net par habitant au budget européen et, de l'autre, qu'ils estiment avoir perdu avec l'Euro les avantages de la force du florin. L'aveu d'un ancien directeur de la banque centrale néerlandaise selon lequel le florin avait été sous-évalué par rapport au Deutsche mark lors du passage à l'Euro, confirmant les perceptions des consommateurs concernant la hausse des prix, n'a pas renforcé la confiance de la population dans ses dirigeants.

Selon le Directeur d'un des principaux instituts de sondages aux Pays Bas «plus de 40% des gens estiment que l'Europe va trop vite concernant l'Euro et l'élargissement aux Pays de l'EST puis à la Turquie. Le NON est un signal aux politiques pour dire «Arrêtez-vous et écoutez-nous (5)».

En France, se sont prononcés à plus de 60% contre le traité pour les motifs suivants:

- les campagnes, désertées faute d'une politique de développement du territoire comme ressource nationale plutôt que comme coût pour des services publics soumis à la concurrence du privé;
- les ouvriers et les employés des entreprises privées, se sentant victimes d'une part de la concurrence déloyale du travail en noir ou sous payé d'étrangers plus ou moins clandestins et, de l'autre, de délocalisations des entreprises, grandes et moyennes, qui souvent depuis des décennies, faisaient vivre une région entière, dès

extrêmement forte, la dépasse avec 65%.

5. Cité dans "Après le non, le ne", de *Le Soir* (BXL), 02.06.2005.

- lors abandonnée sans ressource;
- les employés des entreprises publiques, se percevant victimes de restructurations suite à la privatisation de services autrefois de monopole public, oubliées non seulement de la spécificité de l'intérêt général mais aussi du fait que la qualité de la gestion n'est pas le propre du privé au dépens du public (comme le démontrent clairement les affaires Enron, Parmalat, Credit Lyonnais, Lernaut et Hauspie, et autres similaires ailleurs en Europe) mais l'apanage de la qualité (la compétence et l'intégrité) des hommes qui dirigent l'entreprise, quelle qu'en soit la nature;
 - les "professions intermédiaires", parmi lesquelles des patrons de PME tantôt ayant perdu leur rôle de sous traitant de grandes entreprises aujourd'hui délocalisées ou en passe de l'être, tantôt éprouvant de plus en plus de difficultés à affronter la concurrence de produits en provenance de l'étranger, légalement ou par contrebande de formes diverses, PME qui, ne disposant pas de la mobilité du grand capital, ne peuvent, dès lors, aussi facilement - ou par attachement à leur environnement natal -, se "délocaliser";

Et de fait, dans une grande majorité des cas, le NON n'est pas un refus de la construction européenne, mais des modalités selon lesquelles elle s'opère et des objectifs qu'elle poursuit: 82% des électeurs du NON estiment que l'Europe ne sera "pas vraiment" ou "pas du tout" affaiblie. En réalité, une part de plus en plus importante de la population ne voit pas ses préoccupations prises en considération dans les politiques menées. Elles l'ont communiqué lors du référendum sur le traité à leurs gouvernements, co-auteurs d'une Europe à l'image de leurs politiques nationales.

Lorsque le rejet se fait spécifique sur l'adhésion future de la Turquie, c'est en réalité un mélange de cette irritation contre un élargissement mené sans consultation, couplé à la crainte de l'Islam portée par le terrorisme islamique - étranger à la laïcité de l'Etat turc - et à celles suscitées par les embrasements périodiques des banlieues françaises qui s'expriment de manière détournée, stigmatisant un pays dont la responsabilité individuelle en est d'autant réduite, mais avec les dommages collatéraux que produit toute forme de rejet, qui ne sont pas négligeables.

Comme l'observait le quotidien conservateur britannique *Daily Telegraph* «Malgré des médias unis pour le oui, une classe politique

totalement monolithique dans son soutien à Bruxelles, et une incroyable propagande, les Français ont dit un NON retentissant aux élites européennes qui les gouvernent depuis un demi-siècle».

Le mérite des gouvernements français et néerlandais (6) est d'avoir donné la parole à leurs populations, parole qui avait été refusée concernant l'élargissement, ce dernier étant dès lors implicitement devenu le centre, même si indirectement, du débat.

Près de 70% des Français sont allés voter - 62% aux Pays Bas -, et ceux qui n'y sont pas allés se sont abstenus soit parce qu'ils éprouvaient des difficultés à choisir (35%), soit parce qu'ils éprouvaient des difficultés à comprendre le traité, positions d'une grande maturité, seuls 11% des abstentions étant dues à une absence d'intérêt pour le référendum.

Nombreux sont les commentateurs qui s'accordent sur le fait que le NON des Français au référendum, c'est aussi une défaite de la propagande et une victoire de l'éducation et de l'intelligence. Parce qu'ils ont observé. Parce qu'ils ont analysé. Parce qu'ils ont débattu. Et parce qu'ils ont eu le courage de décider sur cette base, plutôt que de suivre aveuglement ceux qui ne les convainquaient plus.

Ce taux des positions de refus du traité appelé à gérer l'Union Européenne est sans doute, en réalité, plus élevé, en substance, que le nombre des votes qui l'expriment. Comme l'indique le taux des NON néerlandais (61,6%), qui n'ont plus dû affronter la responsabilité d'être les premiers. Et comme le laissent percevoir ceux qui, en France, ont hésité jusqu'au dernier moment, parmi lesquels, outre les 18-24 ans et les employés, les sympathisants du PS obligés de "décider seuls" puisque leur parti était divisé sur la question. Car il a fallu braver les discours, les anathèmes, les menaces, les proclamations du caractère irréversible de ce texte, comme si cela avait du sens d'appeler à un référendum si la seule alternative à l'approbation était ... l'approbation.

Il était dès lors souhaitable qu'un parti "traditionnel" comme le parti socialiste français ait pu, pour partie, rencontrer les aspirations

6. Même si, aux Pays Bas, débats et propagande prirent moins d'ampleur. Même les plus 'europhiles' avouent leur ignorance, comme cette personne ayant longtemps travaillé pour les missions humanitaires de l'Ue: «J'ai le sentiment que tout s'est passé dans notre dos: que ce soit la Convention ou les discussions entre Etats, les médias n'en n'ont presque pas parlé».

des tenants du NON. A défaut, en effet, 55% au moins de la population française se serait retrouvée parmi ceux que l'on qualifie "d'extrémistes", de gauche ou de droite.

C'est donc encore un mérite de ce référendum que d'avoir permis à la critique intellectuelle d'un mode d'ouverture libérale dont on semble en voie de perdre le contrôle, de ne plus se voir automatiquement taxée d' "extrémiste" ou de "no global", comme si l'on taxait de "darwinistes" tous ceux qui défendent le libéralisme de marché.

Un pas en avant dès lors pour la liberté de pensée et la liberté d'expression, soumises ces dernières années à l'intimidation du discours dominant, qui permettra peut être désormais de développer un dialogue, et d'éviter de stériles, sinon violentes, confrontations.

2. Le territoire, espace significatif d'échanges

«L'expérience de l'espace constitue l'un des fondements sur lesquels l'être humain organise conceptuellement les autres domaines du réel» (Zumthor 1993).

La chute du Mur de Berlin a mis en évidence la perte des repères: ceux du bien et du mal - de nos valeurs -, ceux de notre territoire et de nos intérêts. En un mot, la question de l'identité européenne se dévoile en plein jour, dépourvue des béquilles commodes que lui fournissaient "l'empire du mal" et la stratégie de la dissuasion. Qui sommes-nous, nous, européens? Et quel est cet étranger que la technologie des communications amène à notre porte? Le souvenir des invasions "barbares" n'a pas disparu de la conscience européenne.

L'espace significatif de l'individu se constitue de l'espace recouvrant les valeurs qui ont sens pour lui, inscrites dans la réalité de son expérience spatiale d'échanges quotidiens. L'expérience de cet espace significatif détermine la gestion de l'espace.

La question cependant se pose concernant ces valeurs qui fondent le "sens commun" qui, à son tour, dans sa confrontation avec la réalité, constitue cet "espace significatif". L'histoire de notre civilisation semble indiquer que ces valeurs ont, de tous temps, puisé leurs racines dans la conservation de l'espèce qui implique la protection de l'individu. En Occident, elles se disent aujourd'hui dans le respect des droits de l'homme et la primauté du système démocratique.

3. Le déficit démocratique

On constate cependant que “l’espace significatif d’échanges”, espace porteur de “sens commun” et tel que pratiqué quotidiennement, fut, de tous temps, différent pour la population et pour ses dirigeants.

Jusqu’au début du XX^{ème} siècle, le “territoire”, «espace fini, aménagé, défendu, à la fois significatif et symbolique» (Pisani 1993) correspondait généralement à “l’espace significatif” des classes au pouvoir.

Avec le suffrage universel, l’obligation scolaire et l’accès étendu aux technologies de la modernité, c’est l’ensemble de la population qui reçoit capacité de dessiner le “territoire”, de constituer des instances de pouvoir qui correspondent à ses “espaces significatifs”.

Mais au moment où le pouvoir aurait dû passer entre les mains de la population, le monde devint aussi beaucoup plus complexe et la “technocratie” vint faire écran, atténuant d’autant le pouvoir de choix attaché au bulletin de vote.

C’est ainsi que s’est reconstituée une classe dirigeante (7), non soumise au système représentatif qui, au nom du savoir technologique et du pouvoir économique qu’elle maîtrise, décide, à l’échelle de l’espace qu’elle pratique, de la vie quotidienne, de fait, hors du système démocratique.

C’est le reproche que l’on entend le plus souvent exprimé, sous l’accusation de “bureaucratie”, à l’égard de la Commission européenne, dont on a, il est vrai, pu lire le 1^{er} juin’05, jour même du refus néerlandais du traité notamment pour cause d’insécurité, le communiqué de presse sur-réaliste suivant: «Aujourd’hui, la Commission a présenté trois propositions en vue d’instaurer la seconde génération du Système d’Information Schengen (SIS II), qui remplacera le Système actuel. Le SIS II permettra aux nouveaux Etats Membres de participer pleinement à l’Espace SCHENGEN, de sorte que les voyageurs ne seront plus soumis à des contrôles aux frontières entre les nouveaux Etats Membres et leurs partenaires de l’UE» (8), com-

7. Le capitalisme mobile (entreprises/finances) prenant d’ailleurs progressivement la place du capitalisme local (terrien/industriel).

8. “SIS II: Commission presents a set of proposals for enlarging the Schengen area to the new Members States”, Communiqué de Presse de la Commission Européenne n°IP/05/651 (trad. de l’anglais).

muniqué finissant opportunément par ces termes: «Les propositions présentées aujourd'hui permettront un débat démocratique impliquant toutes les institutions de l'UE concernant la conception du SIS II». Le lendemain 2 juin, le tir semblait déjà se ré-orienter vers plus de réalisme, par un avertissement de la Commission Européenne à la Roumanie et à la Bulgarie concernant un possible retard de leur adhésion - actuellement prévue pour 2007 dans une démarche jusqu'à présent principalement guidée par un volontarisme politique peu soucieux des réalités -, faute de progrès, notamment, en matière de lutte contre la corruption.

Dans un tel contexte, on ne s'étonnera pas de l'intérêt des dirigeants politiques et économiques pour la construction européenne, ni de la dés-affection de la population pour un "territoire" européen qu'elle ne pratique pas, mais qui s'insinue dans sa vie quotidienne sans qu'elle l'ait invité.

Si la population européenne rechigne à l'élargissement de l'Union Européenne - car en réalité, c'est sur l'élargissement, exprimé dans ses modalités et leurs conséquences, et non sur la nécessité d'une unification européenne en tant que telle qu'a porté la majorité des NON au traité en France et aux Pays Bas -, c'est d'abord parce que cet espace ne fait pas partie de son "espace significatif d'échanges", de son territoire.

Distorsion de la réalité, écart de perception entre la population et les gouvernements: l'effondrement de l'empire soviétique nous a avertis de la nécessité de modifier les choses à temps: «Quand les résultats commencent à s'écarter des attentes ... les défaillances du système deviennent de plus en plus évidentes et la capacité de résistance de ce dernier au changement s'érode, alors que le désir de changement gagne en énergie ... A ce stade, la révolution remplace la réforme» (Soros 1993: 64-65)».

C'est là le risque que prendront les dirigeants de l'Europe s'ils continuent d'ignorer le message d'une population qu'ils ont le mérite d'avoir consulté, et qui a le mérite de s'être informée, d'avoir débattu, puis d'avoir eu le courage de décider.

Ce n'est dès lors plus l'heure d'ignorer les questions posées, ni de discréditer l'adversaire (9), a fortiori plus l'heure de tenter de le désta-

9. Les avertissements adressés aux gouvernements de l'Union Europé-

biliser par des infiltrations “pseudo-terroristes” qu’on voudrait croire d’un autre temps.

Car si, en démocratie, il est souhaitable que l’individu dessine l’espace et les structures pour le gérer, il convient, dans un même mouvement, que la réalité soit dûment prise en compte, sous peine, au mieux, de paralyser la gestion (10), et, au pire, de provoquer des confrontations entre réels mis en présence.

4. Une globalisation accélérée, a plusieurs vitesses

Force est de constater qu’au cours de la dernière décennie la “globalisation”, d’une part s’est accélérée et, de l’autre, s’est développée à rythmes divers selon les secteurs.

Le premier élargissement, en 1973, à la Grande Bretagne, l’Irlande et le Danemark ne présentait aucune disparité politico-économique substantielle avec les six Etats fondateurs. Le second élargissement dans les années ‘80, à la Grèce (‘81), L’Espagne (‘86), et le Portugal (‘86), qui ne concernait à nouveau que trois pays pour un ensemble de 60 millions d’habitants et dont l’histoire récente était familière, a déjà posé plus de problèmes, alors que le niveau de vie des nouveaux arrivants ne se situait qu’à 50% environ de la moyenne européenne (11). L’élargissement des années ‘90 concernait trois autres pays, l’Autriche, la Suède et la Finlande (‘95), pour un total d’environ 20 millions d’habitants dont le niveau de vie moyen dépassait cette fois la moyenne européenne et, dès lors, apportait de

enne par Amnesty International le 31/5/05 concernant les législations mises en place dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ne sont, à cet égard, pas à ignorer: l’Ong «appelle les Etats Membres de l’UE à ne pas détourner l’usage de ces législations pour réprimer les protestations et oppositions légitimes».

10. Comme en témoigne encore l’échec des négociations sur le budget de l’Ue lors du Conseil Européen de juin 2005, alors qu’il allait de soi qu’il est impossible de déterminer des dispositions d’application (le budget) lorsque l’objectif est remis en question.

11. PIB/habitant en 1984 (\$):

- Espagne, 4166; Grèce, 3970; Portugal, 1933
- RFA, 10.012; Italie, 6181.

la richesse à l'ensemble des Etats Membres.

Le dernier élargissement en 2004, qui pose aujourd'hui question, concerne par contre 10 pays dont la plupart n'atteint pas 20% du PIB moyen de l'Europe des 15, pour un total de près de 100 millions d'habitants, disparité qui a provoqué, et continuera de le faire, d'importants mouvements de population à la recherche notamment d'un emploi dans un continent déjà fortement marqué par le chômage (12).

Mais la globalisation, exprimée notamment dans l'élargissement de l'Union Européenne, ne s'est pas seulement accélérée. Elle s'est aussi développée à rythmes divers selon les secteurs, non sans provoquer des transferts de rapports de force au sein des équilibres démocratiques.

C'est ainsi qu'en libéralisant la circulation des biens et des capitaux (13), les Etats ont accepté, dans ces domaines, de perdre leur souveraineté à rythme accéléré. Et le retrait (mai '05) par les autorités chinoises de leur propre proposition d'imposer des taxes à l'exportation d'un ensemble de produits textiles chinois dont l'exportation soudaine et massive (14) pose des problèmes pour l'industrie textile occidentale démontre qu'il est plus facile de céder sa souveraineté que de la récupérer ensuite, lorsque nécessaire.

Dans le domaine des politiques de l'intérieur et de la justice, par contre, la libre circulation des informations et des professionnels au sein de l'Union Européenne a toujours été accordée au compte goutte sous prétexte de pertes de souveraineté, jugées inacceptables dans ce domaine.

Quant à la circulation des personnes, si les Etats de l'Ue l'ont tenue limitée dans les formes, dans la pratique les violations commises par des individus (15), et parfois par des politiques gouverne-

12. L'immigration des Espagnols et Portugais vers l'Europe du Nord est bien antérieure à l'adhésion de ces pays à l'Union Européenne, et s'est produite dans le contexte de forte croissance économique des années '60.

13. Avec l'ouverture du "grand marché" européen en 1992, suivie de l'Accord de l'Uruguay Round et de la mise en œuvre de l'Organisation Mondiale du Commerce.

14. Suite à la levée des quotas d'exportation dans le cadre de l' "Accord textile", après l'acceptation de la Chine comme membre de l'Omc.

15. Trafics de visas et autres documents officiels en Belgique, et ailleurs; utilisation, de fait tolérée, de main d'œuvre étrangère en noir, ou sous

mentales en violation des décisions parlementaires (16) - curieusement facilitées par ce manque d'Europe en matière de politiques intérieures et de justice -, sont si nombreuses que les barrières de papier n'ont pu enrayer une libre circulation des personnes (en particulier à "valeur économique illégale" - travailleurs clandestins -, sinon "criminelle" - bandes criminelles et autres activités de la criminalité organisée transnationale), de fait à défaut de droit.

En conséquence, dans un contexte de pression "naturelle" due aux libéralisations des technologies au rythme du possible, la globalisation, plus qu'un phénomène, s'est en réalité révélée une "stratégie" de relâchement, sinon d'abandon, du contrôle à rythme divers selon les secteurs.

5. Principes de réalité

A. *Un nationalisme illusoire et récupéré*

C'est à la lumière de cette globalisation, non par nature mais par suite de décisions prises ou de leur application laxiste, négligente ou

payée, par un grand nombre d'entreprises de l'Ue, ...

16. En Grande Bretagne au printemps 2004, la Ministre de l'Immigration a été obligée de démissionner pour avoir ignoré les informations selon lesquelles des visas et permis de travail étaient accordés à un grand nombre de ressortissants bulgares et roumains sans vérification effective des conditions réglementaires requises. Démissions également en Allemagne, suite à un vote de défiance au niveau régional, peu après que la presse ait révélé que le Ministre des Affaires Etrangères avait donné des instructions aux ambassades allemandes visant à délivrer, notamment à des centaines de milliers d'ukrainiens (que l'on retrouva notamment, par dizaines de milliers, dans le SUD de l'Europe), des visas sans appliquer en substance les vérifications de règle. A noter à ce sujet que les Ukrainiens (11.000) sont, après les Roumains (46.000) la seconde communauté ayant demandé la régularisation en Italie en 2004, aucune enquête judiciaire n'ayant apparemment établi comment ils y étaient entrés clandestinement. Dans les deux cas, ces initiatives "gouvernementales" très personnelles, contraires à la politique décidée par les Parlements respectifs, a procuré une voie d'accès aux territoires nationaux pour des membres de la criminalité organisées et victimes de la traite des êtres humains.

criminelle, que doit s'analyser le vote d'extrême droite et des partis nationalistes.

Dans l'Union Européenne, on observe que la question des "nationalités" est gérée par un effacement progressif des frontières sous l'impulsion de facteurs tels les politiques communes, la dévolution de pouvoirs aux instances régionales ou encore la coopération transfrontalière.

En effet, avec les flux de populations en sens divers inhérents à la disponibilité des technologies de communication, l'homogénéité culturelle d'un espace ne recouvrira bientôt plus aucune réalité de fait. Par ailleurs, sous la pression de l'interdépendance économique, de la proximité de vie et de la diffusion de l'information au mépris des frontières, la co-habitation culturelle est devenue nécessité.

Nationalismes extrêmes et recherche de "pureté ethnique" sont dès lors aujourd'hui les exemples les plus frappants de "sens" aveuglés et univoques, qui, n'ayant plus rien de démocratique ni dans leur expression, ni dans les moyens de leur mise en oeuvre, se créent des "territoires" nostalgiques au mépris des réalités actuelles.

Ces partis sont constitués d'une part d'idéologues convaincus - et condamnés au nom des valeurs européennes - et, de l'autre, d'un ensemble de personnes qu'ils attirent en faisant miroiter une reprise de contrôle sur leur territoire qui serait capable de les protéger des effets de la globalisation, objectif idéologique de fait illusoire dans la mesure où la tendance vers le possible (les libertés de circulation technologiques) est irréversible, seules les limites imposées par la politique pouvant en ralentir le rythme pour permettre des adaptations compatibles avec les exigences perçues comme vitales des populations.

Enfin, ces deux groupes risquent d'être pris en otage par un troisième groupe utilisant l'idéologie et les illusions qu'elle suscite pour imposer son pouvoir, dans la mesure où cette démarche idéologique a des affinités avec le totalitarisme, et favorise dès lors la prise de pouvoir de quelques uns au détriment de l'expression démocratique d'une société. On a ainsi pu voir un parlementaire d'extrême droite intervenir pour faire accorder la nationalité d'un Etat de l'Union Européenne à des membres de la mafia russe: paradoxe pour un membre d'un parti qui prône d'une part la lutte contre l'immigration et, de l'autre, celle contre la criminalité.

Paradoxe apparent cependant, car à qui profite davantage l'immi-

gration illégale, si ce n'est à la progression de l'extrême droite, par la réaction qu'elle suscite? Et que sont les membres de la criminalité organisée, sinon des capitalistes "sauvages" principaux bénéficiaires des flux illégaux, émancipés des règles que s'imposent les démocraties pour garantir la protection des plus faibles, et qui, dans leur démarche de prise totalitaire du pouvoir, n'ont dès lors aucun avantage à voir l'Europe se construire comme une entité cohérente et forte, capable de défendre sa propre conception de son organisation sociale?

Ce sont là autant de questions relatives au NON français et néerlandais au traité posées par le vote d'extrême droite, questions qui s'imposent à l'analyse de la réalité pour ceux qui veulent poursuivre la construction de l'Europe.

B. Une précarisation effective

L'état de fait auquel a été confrontée la population européenne, c'est une Europe aujourd'hui à 25 et bientôt à 27, au sujet de laquelle, dans la plupart des cas, elle n'a pas été consultée, et qui a vocation de s'élargir encore. Un élargissement au sujet duquel, affirment tous les professeurs d'économie consultés, aucune étude d'impact sur la vie quotidienne des européens n'a été faite, pour savoir qui seraient les gagnants et qui, les perdants.

N'était-ce pas, en fait, hautement périlleux d'engager 450 millions d'habitants dans une aventure dont on ne sait où elle va? Ou certains le savaient-ils, mais ne voulaient pas le dire? Un élargissement qu'on a présenté comme le fruit d'une "décision politique", mais dont les promoteurs et les bénéficiaires s'avèrent aujourd'hui les détenteurs de capitaux.

Une décision dont les ouvriers, les employés, les personnes entre 35 et 60 ans (qui, en France, ont aussi voté pour plus de 60% en faveur du NON) portent chaque jour, directement ou indirectement (17), le poids en terme de chômage, de précarisation de l'emploi, de

17. Si les jeunes restent aujourd'hui plus longtemps sous le toit familial, s'ils se marient plus tard, s'ils hésitent à avoir des enfants, c'est aussi parce qu'ils ne savent pas de quoi ils vivront demain, situation inédite dans le village initial, et comblée par des dispositions de protection sociale dans le sillage du développement du capitalisme du XIXème siècle, dispositions qui, aujourd'hui, ne cessent de s'affaiblir au point de mettre la démographie - fondamentalement, la survie de l'espèce - en crise.

concurrence venue de l'étranger, qu'il s'agisse de fermetures d'entreprises productrices de produits concurrencés, ou de travailleurs étrangers employés dans des conditions plus ou moins légales, enfin de délocalisations.

	Dev Hum 1985	PIB Hab (1987)\$	(1990)	(2000) =parité pouvoir d'achat	Dev Hum 2002
Pays Bas	0,891	11.838	17.338	22.914 = 25.657	5e (0,942)
Royaume Uni	0,862	10.311	16.290	23.679 = 23.509	12e (0,936)
France	0,880	12.862	19.650	21.977 = 24.223	16è (0,932)
Allemagne	0,868	14.436	23.000 (ex Rfa) 9015	22.800 = 25.103	19è (0,925)
Espagne	0,867	6.023	(ex Rda) 11.020	14.153 = 19.472	20è (0,922)
Italie	0,865	10.542	17.250	18.616 = 23.626	21è (0,920)
Slovénie	0,852 (^{'95})	2.300 (^{'86})	(2.490) (^{'89})	9.119 = 17.367	27è (0,895)
Pologne	0,802 (^{'90})	2.070 (^{'86})	1.760 (^{'89})	4.081 = 9.051	37è (0,850)
Roumanie	0,771 (^{'90})	3.184 (^{'86})	6.570 (^{'88})	1.637 = 6.423	69è (0,778)
Turquie	0,651	1.263	1.610	3.062 = 6.974	88è (0,751)
Chine	0,593	300	370	855 = 3.976	94è (0,745)

Sources: *L'Etat du monde*, Paris, éd. La Découverte, passim 1980-2004 & Indicateur du développement humain, Onu.

Quant à la pénurie de main d'œuvre dont se plaignent actuellement les entreprises occidentales, elle est sans doute davantage due aux bas salaires qui sont offerts pour ces emplois plutôt qu'à la pénurie de main d'œuvre disponible en tant que tel (18). Lorsqu'un ouvrier cala-

18. Selon une étude de la Katholieke Universiteit Leuven, 25% des entreprises de la Région Flamande en Belgique travaillent déjà avec des em-

brais doit aller chercher du travail dans le Nord de l'Italie pour un salaire de 800 Euro, sa famille bénéficie d'un niveau de vie représentant (19) environ la moitié du "revenu par habitant" en Italie (20). Un Polonais qui vient travailler en Italie pour ce même salaire, gagne numériquement deux fois et demi le "revenu national" de ses compatriotes (21). Par ailleurs, le pouvoir d'achat de sa famille restée en Pologne est environ doublé (22) par rapport au pouvoir d'achat à revenu équivalent d'une famille d'ouvriers en Italie, ce qui lui donne, au total, un pouvoir d'achat réel plus élevé que le "revenu par habitant" moyen en Italie. D'où l'évidente disponibilité des travailleurs de ces pays à accepter des salaires réduits au minimum légal. L'écart se creuse, de toute évidence, pour les travailleurs venus de Roumanie et Bulgarie, de Turquie ou de Chine, comme le démontre le tableau ci-dessus.

La situation s'aggrave encore dans la mesure où les étrangers, souvent marginalisés par la clandestinité, sont alors incités à accepter des salaires en dessous du seuil légal dans l'Union Européenne. Lorsque l'on sait que l'"économie parallèle" représente officiellement 20% de l'économie légale dans nombre de pays de l'Ue, et que ce chiffre est souvent beaucoup plus élevé vu le caractère sous-terrain de cette part de l'économie, on peut évaluer la pression que cette situation produit sur le marché de l'emploi tel que régulé par les

ployés originaires d'Europe de l'Est. 56% le feraient davantage si les réglementations devenaient plus favorables, souhait également motivé dans le but de supprimer les cas d'abus en matière de législation sociale (sic!). Les motivations de ces entreprises proviennent du fait que les travailleurs d'Europe de l'Est sont de qualité égale (qualifications, motivations, ...) à ceux que l'on trouve sur le marché de l'emploi local, mais coûtent moins cher (source: "Helft bedrijven wil meer Oost-Europeanen", in *De Morgen*, 7/12/04).

19. En admettant schématiquement que le salaire soit proportionnellement représentatif du PIB/habitant, et ce dernier équivalent au "revenu moyen/habitant".

20. En 2000, le PIB annuel par habitant en Italie était de 18.616 \$ (équivalent au salaire moyen d'un ouvrier en 2001, source Eurispes, Rapport annuel 2004), soit 23.626 \$ à parité de pouvoir d'achat.

21. En 2000, le PIB annuel par habitant en Pologne était de 4.081 \$, soit 9.051 \$ à parité de pouvoir d'achat.

22. Schématiquement, avec un PIB/habitant nominal mensuel de 300 Euro par mois, le niveau de vie en Pologne équivaut à un revenu de 600 Euro en Italie.

Parlements nationaux et les concertations entre partenaires sociaux.

Mais les questions relatives à l'opportunité des modalités de l'élargissement de l'Ue ne s'arrêtent pas aux perturbations du monde du travail en Europe Occidentale. Car, dans les ex pays d'Europe de l'Est, on n'est pas davantage certain que le traité serait approuvé en cas de referendum, et il est d'ores et déjà certain que ce ne serait pas avec une majorité écrasante de votes favorables (23).

En effet, malgré une croissance du Pib raisonnable - mais loin d'être spectaculaire- depuis la chute du Mur, de larges couches des populations des pays d'Europe de l'Est, même les plus avancés comme la Tchèque, la Pologne et la Hongrie, ne semblent pas en tirer profit en terme de croissance réelle dans leur vie quotidienne, professionnelle et familiale (24).

Dans ces pays, la richesse nationale croît, mais au rythme d'un écart entre riches et pauvres qui s'accroît, d'une précarisation sociale généralisée, d'une insécurité autrefois inconnue, et d'une corruption (25) qui viole tous les principes d'égalité et de justice qui fondent la démocratie à laquelle ils croyaient enfin pouvoir adhérer.

Car si les investissements d'Europe Occidentale y augmentent et dès lors aussi la "richesse nationale", au rythme de l'inflation et des ajustements structurels guidés par une économie de marché aveugle aux conséquences sociales d'une transition qui aura bientôt absorbé une génération entière et n'en finit pas de finir, les salaires réels n'en profitent (quasi) pas, et une grande partie de la population reste toujours (presque) aussi pauvre.

A l'EST, le pouvoir d'achat n'augmente pas, sinon, à tout le moins, pas comme on aurait pu attendre d'une croissance soucieuse

23. Au soir du référendum français, les sondages en Pologne, un des principaux pays bénéficiaire de l'élargissement, donnaient un taux d'approbation du traité de 55% seulement.

24. A noter qu'en Roumanie, le PIB/ habitant ne représentait en 2000 que 50% de celui de ce pays en 1985, le taux de développement humain y étant, pour sa part, resté quasiment inchangé.

25. Selon l'indice de perception de la corruption 2004 de Transparency International, le Danemark se range 3^e (1^{er} de l'UE des Quinze) avec 9,5 et l'Italie 42^e avec 4,8 (dernière de l'Ue des Quinze, après le Portugal, 27^e avec 6,3), tandis que la Hongrie est 42^e avec 4,8, la Tchèque 51^e avec 4,2 et la Pologne 67^e avec 3,5.

de sa répartition dans la population.

A l'OUEST, il diminue comme il ne l'a jamais fait depuis 50 ans (26). Et ce ne sont pas les statistiques annoncées de l'inflation qui convaincront la population du contraire de ce qu'elle perçoit chaque jour : une augmentation des prix qui n'est, il va de soi, pas "due" à l'Euro, mais au choix d'un laissez-faire qui rend permis tout ce qui est possible, même au mépris des lois. Et comme les salaires s'alignent sur l'inflation officielle, si les chiffres mentent sur l'inflation, c'est la population qui y perd en pouvoir d'achat.

Car le processus est pervers. Les intermédiaires commerciaux (grossistes, distributeurs,...) font pression sur les prix des producteurs - qui ne sont pas mobiles-, et menacent d'user de leur faculté de circuler pour faire jouer des concurrences étrangères même lointaines. Ensuite, ils revendent les produits ainsi acquis ailleurs d'une part en gardant pour eux les bénéfices sans les répercuter sur des consommateurs - qui ne sont pas davantage mobiles -, et, de l'autre, augmentent davantage encore leurs marges bénéficiaires auprès des mêmes consommateurs, faciles à abuser suite à l'introduction d'une nouvelle monnaie.

La philosophie, qui, fondamentalement, soutend cette démarche est celle qu'expliquait récemment un commerçant d'un bien de première nécessité: «tant que les gens acceptent de payer, c'est que le prix n'est pas trop élevé». Philosophie simpliste, égoïste et à courte vue si l'on se trouve captif, mais qui ne l'est pas pour les globe trotters de la finance internationale, à qui il importe peu d'épuiser un individu, une société, un pays, dans la mesure où il pourra toujours déplacer ses affaires lorsqu'il n'y aura plus rien à en tirer (27).

L'Est de l'Europe attire les investissements occidentaux, mais la population n'en tire presque pas profit. Quant à nos démocraties, sous la menace des délocalisations, elles payent en pertes d'emplois et

26. En France, chômeurs, bénéficiaires du salaire minimum d'insertion et ménages surendettés ont augmenté de 10% en un an, tandis que les loyers ne cessent de monter.

27. Stratégie notamment menée par l'ex nomenclatura de l'espace soviétique, par privatisations interposées des industries nationales, menées ensuite à la faillite faute d'investissements de maintenance et de reconversion, ruinant de la sorte les économies nationales après en avoir tiré un maximum de profits transférés sur des comptes personnels à l'étranger.

pression sur les salaires cette fuite des capitaux qui, de surcroît dans nombre de cas, ne lui offre pas de nouveaux marchés, en l'absence de politiques qui permettent d'y développer le pouvoir d'achat en termes réels, marchés dès lors potentiels mais jamais réalisés.

Ce processus est encore accéléré par une ouverture des frontières à l'immigration illégale favorisée tantôt par des politiques, tantôt par des criminels, au plus grand bénéfice d'entreprises locales à la recherche de bas salaires pour augmenter leurs profits, mais au détriment de l'emploi dans leur environnement.

Même s'il est vrai qu'aujourd'hui, les entreprises qui ne sont pas aussi mobiles que le capital et ne disposent pas toujours des moyens pour (se) délocaliser se trouvent souvent à leur tour prises au piège et au seuil de la faillite, victimes d'une dérégulation jusqu'il y a peu appelée de leurs vœux, alors ignorantes du risque qu'elles devraient, à leur tour, se confronter un jour au plus fort venu d'ailleurs.

Pour la population européenne, en effet, l'unification européenne se fait selon le plus petit commun dénominateur. C'est ainsi que le produit intérieur brut de la province du Hainaut (Sud de la Belgique) est passé de 68% à 75,45% (28) de la moyenne européenne ... non parce que le niveau de vie de ses habitants s'est amélioré d'autant, mais parce que le niveau de vie moyen des européens s'est abaissé suite au dernier élargissement.

Et la pression de la Chine invite aujourd'hui les dirigeants politiques et économiques à maintenir la pression sur une Europe tirée vers le bas pour unifier les coûts du travail et les salaires, selon des rapports de force planétaires, sans que personne ne semble à présent savoir comment reprendre le contrôle d'un processus qui commence à mener une vie propre et dont seuls certains tirent profit.

Tandis que les individus habitent toujours un pays, une région, une ville, un village, et ne sont, culturellement, pas mobiles comme le sont les objets. L'entrepreneur français qui proposait à ses salariés de se transférer en Roumanie pour un salaire de 150 Euro par mois a mis en lumière les véritables enjeux des uns et des autres, démontrant une fracture fondamentale dans le consensus social, qui ne pourra que s'aggraver si on n'y porte pas remède. La fracture qui se manife-

28. Avec pour conséquence une réduction de transferts européens de développement.

stait en Italie, il y a quelques mois, entre le monde des banques et de l'entreprise, institutions accusées dans la presse de se laisser guider par des intérêts sectoriels plutôt qu'institutionnels, offre, à niveau supérieur, un même exemple.

De telles situations mettent simultanément en évidence que les riches n'ont plus besoin des pauvres. «Mais si saute le lien entre pauvreté et richesse, le conflit et la dialectique entre serviteur et patron, la relation historique d'une solidarité nécessaire se brise et disparaît aussi la "table de pacification" des conflits: n'est-ce pas alors tout le modèle socio-culturel européen qui entre en crise?» (Mauro 2005).

6. La crise de la légalité

Tout ceci non parce que la globalisation existe, mais parce qu'on a renoncé à la gouverner avec pour horizon l'intérêt de la société dans son ensemble. Jusqu'à ces quelques règles qui devaient garantir la progressivité du processus d'élargissement, et qui n'ont pas été respectées.

Car ce ne sont pas les étrangers légaux qui posent problème, mais les clandestins, pour la concurrence déloyale qu'ils représentent, et pour l'illégalité dans laquelle ils vivent qui présente des risques importants de les faire basculer, de gré sinon de force, dans des formes diverses de criminalité (29).

Ce n'est pas davantage l'élargissement des marchés vers l'Est qui pose problème, mais son rythme qui tient insuffisamment compte du fait que les hommes, les habitudes culturelles et les valeurs ne se meuvent pas aussi rapidement que les produits et les capitaux, lorsque ces derniers sont livrés aux seules limites du possible. Capitaux en fuite qui se nourrissent de surcroît d'une fraude fiscale spoliant les sociétés de biens communs décidés tels, démocratiquement, par les Parlements respectifs.

Posent encore problème les modalités qui président à la globa-

29. En Italie, 60% des vols sont commis par des étrangers, phénomène qui a fortement augmenté dans les villes suite à l'arrivée des clandestins (source: carabinieri, cité des "Furti, un reato d'importazione", 'in manette quasi sempre stranieri, *La Repubblica*, 18/5/05).

lisation, mêlant économie légale et illégale via des joint-ventures équivoques, une corruption qui détourne les marchés de l'économie de marché, des importations sur le continent européen frisant la contrebande, des exportations illégales sinon gravement toxiques pour l'environnement et la santé des populations locales, renforçant d'autant la puissance des réseaux criminels occidentaux qui, en collusion avec les "nouvelles mafias" d'Europe de l'Est, en tirent bénéfice faute de contrôles administratifs et frontaliers effectifs.

Ainsi, il n'a fallu que quelques semaines pour que les organisations criminelles trouve la porte d'entrée de l'aéroport de La Valette, Malte à peine devenue membre de l'Union Européenne, comme tremplin pour débarquer des centaines de clandestins chinois en Europe, notamment sur les côtes de Sicile.

Non seulement les préoccupations qu'expriment, depuis des années, les populations n'ont pas été prises en compte, mais la volonté même des Parlements qui les représentent a été violée de manière constante et répétée, avec pour conséquence des profits indus pour certains et l'insécurité pour d'autres, au point de polariser la société jusqu'au risque de fracture.

Fracture qui pénètre jusqu'au coeur même de pouvoirs autrefois consensuels: «L'establishment se réduit à un ensemble de pouvoirs, un réseau ambitieux mais auto-référentiel, à des intérêts particuliers organisés, mais aussi dirigés jusque par des institutions dont au contraire, les charges les plus hautes devraient être celles de la vigilance et du contrôle (Mauro 2005)», avec pour conséquence un affaiblissement ultérieur du système.

Le NON au traité constitutionnel européen, c'est dès lors l'expression commune de ceux - une majorité dans la société - qui, les plus faibles, se sentent, depuis des années, abandonnés.

Parmi eux sont majoritaires ceux qui ont compris que ce n'est pas la globalisation qui est nocive pour le lien social, mais ce qu'en font les hommes, leurs priorités et les choix qu'ils posent, le rythme qu'ils imposent, le contrôle qu'ils maintiennent ou abandonnent.

Ce n'est, en effet, pas sans motif que les pays où les lois - ces règles communément, démocratiquement, choisies au fil des majorités politiques qui se sont succédées au cours de décennies - sont davantage respectées (ex Suède) s'adaptent le mieux aux changements sans briser identité ou lien social, et que ceux où les organisations crimi-

nelles sont les plus fortes souffrent le plus, sous le masque d'une globalisation présentée comme fatale.

S'il est vrai que le marché, sous sa forme d'état de nature, est aussi vieux que le monde, il est tout aussi vrai que tout l'effort de civilisation fut, de tout temps, de s'en affranchir et de le contrôler, au nom des principes fondamentaux régissant nos sociétés

7. Refuser le traite: pour quoi faire?

Le NON français au référendum sur l'avenir de l'Europe, c'est d'abord l'expression de ces déficits démocratiques. Déficits démocratiques causes de carences en efficacité qui, à leur tour, provoquent aujourd'hui une crise de légitimité ouverte. Car il s'agit, en réalité, de l'expression d'un mal-être commun, et non "hétéroclite" comme on a l'habitude de le stigmatiser, mais qui se manifeste sous des formes diverses, de droite ou de gauche.

Et, paradoxalement, c'est dans ce contexte que le gouvernement socialiste allemand a perdu les élections: parce que la politique "socialiste", pour laquelle il avait été élu, et qui aurait dû tenir compte des plus faibles a, au contraire, accentué l'écart économique entre riches et pauvres. L'alternative, pour les électeurs ... fut de voter plus à droite.

Notons au passage qu'une telle situation laisse dès à présent entrevoir que la "fracture" du couple franco (qui refuse, par référendum)-allemand (qui approuve, par voie parlementaire) est en réalité davantage une fracture formelle entre ses dirigeants qu'une fracture entre les deux peuples. En témoigne le fait que l'adhésion populaire pour le traité s'est effondrée, en Allemagne, depuis le NON, apparemment libérateur, des Français, et pour des motifs similaires sur le plan social. Même si on ne peut nier la spécificité allemande qui d'une part n'a pas bénéficié de l'Euro autant que le franc français ou la lire italienne, mais d'autre part, a directement bénéficié de l'élargissement dans le cadre de sa ré-unification.

De même que les Espagnols, qui ont approuvé le traité à une forte majorité ... d'une petite minorité mobilisée pour voter, ont bénéficié d'une croissance exceptionnelle ces 20 dernières années suite à des transferts financiers européens désormais appelés à se réduire - comme on semble soudain s'en rendre compte en Italie concernant

les transferts de l'Union Européenne vers le Mezzogiorno (30).

Obligés, par réalisme, de se confronter à un monde en pleine évolution et à ses nouveaux pôles de croissance et de prises de pouvoir rapides, ce n'est évidemment pas par un affaiblissement de l'Union Européenne, comme institution dotée d'une monnaie commune qui fait sa force, et de politiques internes de solidarité qui font sa cohésion, que l'on remédiera aux exigences d'emplois, d'immigration contrôlée et de sécurité qui se sont exprimées dans les refus respectifs du traité européen. Toutes exigences qui, en réalité, ne remettent pas en question les matières "constitutionnelles" au sens strict du nouveau traité.

Afin de garantir à l'Europe un avenir par une adhésion de ses populations indispensable en démocratie, ces refus imposent désormais un processus de construction européenne qui se fonde sur les "espaces significatifs d'échanges" des citoyens, soit la perspective d'une Union Européenne respectueuse de ces derniers, qui gère de manière efficace et démocratique les unités auxquelles ils donnent sens, et notamment:

- par un élargissement de son territoire cohérent avec les réalités, et conforme à un "sens" qui soit commun aux peuples qui la composent, afin de limiter les contraposés et les blocages qui s'en suivent;
- en répartissant de manière fonctionnelle les compétences, en conformité avec les aspirations de populations bien souvent moins soucieuses de souverainetés nationales que leurs gouvernements, pour autant que leurs cultures y soient respectées, ainsi que leur sécurité, modes et niveaux de vie.

Aussi, politiques sociales, fiscales, de l'environnement, politique étrangère, affaires intérieures et justice, pour autant que l'immigration illégale et le crime organisé y perdent en puissance, sont autant de secteurs qui rencontreraient sans doute des positions bien

30. Mezzogiorno dont le développement n'a pu suivre le rythme de celui de l'Espagne, pour son déficit en matière de respect de la légalité, qui a simultanément entravé la croissance interne faute d'une répartition équitable des revenus et celle, externe, les investissements extérieurs étant effarouchés par le manque de sécurité physique et juridique dans la région. A noter que l'Italie se range actuellement dernière dans l'Ue pour le montant d'investissements étrangers récemment installés dans le pays.

plus positives de citoyens interpellés sur l'unification européenne.

Comme le faisait remarquer le quotidien britannique *The Guardian*, tenter de sauver tout ou partie du texte contesté présente en réalité «un danger politique. Les électeurs, qui se plaignent déjà d'un déficit démocratique en Europe - avec des décisions prises par dessus leurs têtes par une élite intouchable- éprouveraient des difficultés à accueillir favorablement des mesures rejetées, que l'on ferait ensuite entrer en contrebande par la porte arrière. Ce qui les conforterait dans la critique la plus toxique pour l'UE, à savoir l'existence d'une conspiration des gouvernants à l'encontre des gouvernés (31)».

Chercher à voiler ces divergences ne ferait, en effet, qu'accentuer la désaffection des citoyens vis-à-vis de la politique - nationale et européenne -, soit que le leurre du discours crée, confronté à la réalité, des disparités de plus en plus visibles dont les "citoyens" finissent par prendre conscience, soit que les gouvernements ne disposent plus des moyens pour mettre en oeuvre des politiques auxquelles ils ne peuvent dès lors donner crédibilité.

Sur la scène nationale comme internationale, ce sont ces lieux de perte de crédibilité qui entravent la perception adéquate de la réalité, et donc aussi de la menace réelle (criminalité diffuse et organisée, immigration illégale, chômage, ...), qui entravent encore la capacité d'action, par la perte de confiance qu'ils suscitent, et la désaffection qu'ils entraînent.

La crise qui vient non de s'ouvrir mais d'éclater au grand jour dans le processus de construction de l'Union Européenne invite dès lors à prendre au sérieux les discours de "démocratie" et d' "efficacité", alors que ces concepts ont trop souvent servi, dans la pratique des États et des hommes qui les gouvernent (32), à voiler d'autres priorités. C'est d'ailleurs vraisemblablement cette contradiction cachée qui explique l'immobilisme de l'Union Européenne, comme tétanisée, en la matière ces dernier mois.

La crise institutionnelle qui s'ouvre constitue cependant une chance pour l'Europe, l'occasion de se reconstruire de manière plus complète

31. Extrait de "Last man standing", in *The Guardian*, 01.06.2005 (trad. de l'anglais).

32. Il suffit de se rappeler le nombre de fois où "Bruxelles" fut pris comme bouc émissaire de tous les maux à l'échelle nationale.

et plus harmonieuse, au rythme de chacun et au profit de tous.

Car le Chancelier allemand Schroeder avait raison lorsqu'il déclarait être «convaincu que nous avons besoin d'une constitution si nous voulons une Europe démocratique, à dimension sociale et forte» (33).

Et peu importe que la démarche soit à dominante socialiste ou libérale, la Suède et la Grande Bretagne présentant tous deux des succès, et des échecs, dans leurs approches respectives.

Pour autant qu'elle poursuive l'objectif de former une communauté, capable de se gérer et de se défendre, ce qui ne peut se faire sans une reconnaissance de valeurs partagées qui fondent la nécessaire solidarité constitutive du lien social.

Reste aux gouvernements européens, à l'écoute de leurs populations, de trouver l'indépendance, matérielle et d'esprit, l'imagination et la volonté pour réussir dans cette entreprise.

Bibliographie

- Destexhe A., A. Eraly, E. Gilet (2003), *Démocratie ou partitocratie, 120 propositions pour refonder le système belge*, Labor, Bruxelles.
- Mauro E. (2005), "L'Italia a nudo nell'Europa debole", *La Repubblica*, 02.06.2005.
- Pisani E. (1993), "Europe, espace ou territoire", *L'Événement Européen*, Seuil, Paris.
- Soros G. (1993), *Sauver la démocratie à l'Est*, Albin Miche, Paris.
- Zumthor P. (1993), *La mesure du monde*, Seuil, Paris (cité dans *Libération*, "L'Odyssée de l'espace").

33. "Dutch reject EU constitution, landing second deadly blow", *Afp*, 01.06.2005.

CONCLUSIONE.
UNE EUROPE EN PERTE D'ETAT

Pasquale Antonio Baldocci

La crise qui sévit en Union Européenne depuis Maastricht a été évoquée avec autant d'imagination que d'efficacité par deux personnalités politiques appartenant aux coalitions qui s'opposent en alternance de gouvernement au parlement italien. Un ancien ministre de l'économie exprime ainsi son scepticisme: «La faiblesse de l'Europe ne dépend pas seulement de sa structure constitutionnelle et de sa machinerie économique particulière. Elle dépend également et peut-être surtout de son climat spirituel et de son meccano mental. Un meccano qui ne fonctionne plus. Un meccano qui travaille même contre nous». Un vice-président de la Convention, membre du gouvernement actuel, fonde sa perplexité sur ces considérations: «Voici deux questions qui s'entrecroisent de manière insistante et paralysante: que voulons-nous faire de l'Europe? Qui voulons-nous être par l'Europe? Ces questions ont en quelque sorte accompagné toute l'histoire européenne des cinquante dernières années, la seconde ayant fini par prévaloir progressivement sur la première. Et le doute sur «ce que nous voulons être» peut finir par nous paralyser sur “ce que nous voulons faire”. S'interroger sur “to be or not to be” n'a pas aidé Hamlet à agir».

Tout au long des neuf années qui séparent les traités de Maastricht et de Nice, la difficulté de concilier la méthode dite fonctionnelle (Jean Monnet) avec la pratique des conférences intergouvernementales s'est révélée incontournable. Suite à l'apparition de la monnaie commune les souverainistes se sont retranchés derrière leurs remparts encore suffisamment solides pour résister aux projets, en vérité timides et dispersés, des partisans d'un noyau dur d'intégration (groupe d'avant-garde, Europe à plusieurs vitesses, à géométrie va-

riable, etc.). Or, la procédure des coopérations renforcées n'a pas été jusqu'à présent appliquée en matière politique: les accords de Schengen et l'euro à 13 appartenant à un domaine différent d'unification. Et la monnaie commune, contrairement aux espoirs de Jacques Delors, n'est pas encore la plate-forme de lancement de l'Europe politique.

Aggravé par le Conseil de Nice, l'enlisement de l'Union avait ouvert la voie à une nouvelle tentative d'avancement: la Convention instituée à Laeken, sorte de chantier européen, que l'on voulait comparable à une assemblée constituante. Après avoir été affaibli par les amendements introduits par la conférence intergouvernementale, le traité signé à Rome le 29 octobre 2004 est caduc juridiquement, mais non politiquement, du fait d'un double rejet référendaire.

D'aucuns considèrent les deux derniers élargissements, à 25 puis à 27, préjudiciables au renforcement politique de l'Union. En réalité, l'unification a subi des revers intermittants depuis les premières adhésions en 1973 et l'hémiplégie communautaire s'est emparée durablement des 15 avec les "résidus" du traité d'Amsterdam et l'incapacité de les combler à Nice. On oublie d'autre part que toute extension géographique de l'Union implique un accroissement d'influence et n'empêche aucunement son approfondissement, à condition qu'un projet politique clairement défini ne s'impose comme seule solution à la crise actuelle, qui progresse par absence de volonté commune et d'imagination identitaire.

En attendant, les eurosceptiques, europhobes et europessimistes de tout bord et rang se réjouissent à l'idée que l'Union reste confinée à un groupement d'Etats souverains vaguement confédérés. Dans les milieux gouvernementaux le silence est de bon aloi, ou de l'Europe on ne murmure qu'en termes sibyllins: les responsables semblent davantage attirés par leur politique intérieure et leurs échéances électorales. Les campagnes et réunions de partis ne mentionnent la crise européenne que pour la rapporter aux conjonctures locales et attribuer à Bruxelles la responsabilité des échecs nationaux. Le désenchantement persistant à l'égard de l'euro, entretenu par les mouvements populistes, affaiblit son potentiel de cohésion de l'opinion publique, avec des répercussions non indifférentes en matière sociale. Malgré la léthargie des autorités et l'apparente insensibilité des populations, la demande d'Europe (plus d'Europe, moins

de marché) survit à ce reflux généralisé et se précise progressivement. Selon un sondage conduit sur internet en novembre 2006 par l'Ecole commerciale européenne de Paris, 60% des interpellés considère positivement l'Union, 57% envisage son futur avec optimisme, le même pourcentage souhaite une Europe dotée d'un pouvoir politique réel et 72% reste favorable à l'euro. Quant au rejet du traité constitutionnel, 42% l'approuve contre 35%. Cet indice confirme que les opposants à la Constitution ne le sont pas nécessairement à l'Union.

Après les efforts de la présidence finlandaise pour esquisser un compromis sur Chypre, qui aurait consenti la poursuite des négociations avec la Turquie, les espoirs d'une relance du projet européen sont tournés vers le semestre allemand, appelé à formuler des propositions qu'il reviendra à la présidence française de fin 2008 de compléter et d'entériner, en vue d'une approbation référendaire ou autre. En perspective, la prochaine commémoration du cinquantième anniversaire de la signature des traités de Rome ne semble pour l'instant revêtir que les contours d'une cérémonie, donnant lieu à une ennième Déclaration, alors qu'un Message aux peuples d'Europe aurait la valeur d'une exhortation solennelle à reprendre le chemin de l'intégration politique.

La pause de réflexion qui se prolonge depuis vingt mois vient de s'étendre à l'ajournement des candidatures en suspens, Croatie et Balkans occidentaux, parmi lesquelles la demande d'adhésion de la Turquie est la plus ancienne et la plus controversée. Après les essoufflements des élargissements successifs, et surtout des derniers, la Commission doit évaluer la «capacité d'absorption» de tout nouveau membre de l'Union. Cette exigence, déclarée à l'improviste, semble couvrir d'un voile de pudeur le traitement discriminatoire infligé à Ankara et la faveur accordée aux chypriotes grecs, admis dans l'Union malgré leur refus du plan pour la réunification de l'île proposé par le secrétaire général des Nations Unies, que la population turcophone avait voté à large majorité. Le Conseil s'est imposé à une Commission hésitante, en commettant une nouvelle erreur à l'égard de la Turquie. Et l'avoir inclus la Croatie au nombre des candidatures en sursis ne représente qu'une compensation aléatoire à cette humiliation, fruit d'une myopie géopolitique et d'une persistante inclination à différer les problèmes que l'on ne sait ni ne veut affronter.

Bien au delà de ces contrastes, qui confirment combien l'Euro-

pe reste désunie et fragile, l'enjeu véritable se situe ailleurs: l'Union souffre d'une crise permanente d'identité, dont l'issue est imprévisible dans l'atmosphère d'incertitude, de perplexité et de manque d'imagination qui entoure une génération politique encore trop conditionnée par des réminiscences de concert européen et inquiète d'une mondialisation qu'elle doit subir sans être en mesure de l'endiguer. Tout au contraire, les jeunes et les universitaires en particulier ne sont pas dépourvus d'ambition ni de volonté politique, qui inspirent une conscience européenne en progression. Pendant que la Convention élaborait son projet de Constitution, des groupements d'étudiants se sont réunis en assemblée et ont rédigé des esquisses de projets constitutionnels. Dans la ville de Gorizia, entre autres, une conférence d'élèves de la faculté de sciences politiques de Trieste et d'autres universités d'Europe centrale et orientale a promulgué par acclamation, le 28 novembre 2003, un manifeste fédéraliste qui approuvait les clauses principales du traité constitutionnel, en le jugeant toutefois insuffisant à promouvoir une intégration politique tournée vers l'avenir. L'Europe ne sera véritablement unifiée, concluait le document, que par une fédération.

Mais de quelle sorte de lien fédéral s'agirait-il? Comment parvenir à la confluence, puis à la fusion entre l'Europe espace et l'Europe puissance? L'équilibre entre la communautarisation et la protection du domaine réservé des Etats a déjà atteint son lieu de rupture. L'abus de référendums, qui prennent l'Europe pour prétexte et couvrent souvent des tentations plébiscitaires nationales, affaiblit le Parlement et court-circuite la Commission, soumise elle-même à la tutelle croissante du Conseil. L'Union manque en outre d'une coordination adéquate des politiques intérieures des pays membres, qui risquent d'abuser du principe de subsidiarité pour se soustraire à ses objectifs fondamentaux. Les citoyens se désintéressent d'institutions qu'ils ignorent ou leur paraissent étrangères, sinon hostiles et les adversaires ne perdent occasion pour dénoncer les carences de Bruxelles sur le plan social ou celui des migrations.

Une réforme ample et circonstanciée des institutions, des programmes et des objectifs à atteindre ne peut donc être différée ultérieurement sans mettre en péril une avancée réelle du continent vers l'unification, en progrès depuis plus d'un demi-siècle. Les risques évoqués par certains vont d'un arrêt de l'intégration politique suivi

d'un retour au concert européen, d'une implosion voilée à une sorte de Moyen Age postmoderne, où des Etats nominalement souverains seraient supplantés par des réseaux transfrontaliers d'institutions régionales, fondées sur des solidarités économiques et sociales semblables aux convergences entre les formations populistes de notre temps.

Un continent aussi démunie de cohésion politique paraît inconcevable face aux enjeux internationaux des prochaines décennies et aux mesures de sauvegarde qui s'imposent à la survie de la planète. L'approvisionnement énergétique, la protection de l'environnement, la pression démographique, le risque nucléaire, la recherche scientifique et les nouvelles technologies dans leurs multiples applications représentent autant de défis qui demandent des approches communautaires dirigées par un centre de pouvoir.

Plutôt que de s'attarder sur le sort d'une Constitution pléthorique, excessivement procédurale, souvent obscure et parfois contradictoire, qui ne se présente pas en priorité réelle pour l'Europe, mieux vaudrait rapprocher l'Union de ses peuples en introduisant des réformes visant à associer plus étroitement les citoyens à la création d'une société nouvelle orientée vers le futur. En matière d'institutions, le traité constitutionnel n'est toutefois pas à négliger: ses clauses relatives à la restructuration peuvent fournir d'utiles hypothèses de réflexion, telles que la substitution des présidences semestrielles par un président du Conseil européen nommé pour trente mois, la création d'un ministre des affaires étrangères, la réduction du nombre des commissaires, l'extension du vote à majorité et la limitation du principe d'unanimité, le renforcement des pouvoirs du président de la Commission et du Parlement.

Des réformes d'une telle ampleur pourraient être négociées par une conférence et s'inscrire dans un nouveau traité, dont la ratification serait précédée d'un référendum tenu le même jour dans l'ensemble des pays membres. Le rejet de la part de l'un d'eux entraînerait l'application de la formule d' "opting out" et son éventuelle suspension ou sortie de l'Union. Cette procédure empêcherait les minorités de bloquer toute évolution vers l'intégration politique.

Un recours à la conférence intergouvernementale pourrait s'associer à un retour à la méthode fonctionnelle, en mettant en oeuvre une collaboration strictement communautaire en matière d'énergie et d'environnement, dans le but de formuler des normes contraignantes,

soustraites aux législations nationales.

Ce parcours paraît préférable aux suggestions de certaines personnalités politiques de négocier un traité, dans un cadre plus restreint des précédents, créant une sorte de noyau dur autour duquel subsisteraient des États souverainistes. Une pareille satellisation par un centre de gravité décisionnel ressemblerait peu à une confédération et désunirait l'Europe en la renvoyant au concert des nations d'il y a plus d'un siècle.

Quant à une Constitution, qui se pose comme point de départ et non d'aboutissement, telle que conçue par le traité du 29 octobre 2004, elle ne pourra être écrite que par une Assemblée des peuples d'Europe, lorsque ses électeurs accepteront de situer leur citoyenneté européenne au dessus de leur appartenance nationale. Sur le plan international cela impliquera un siège européen au Conseil de Sécurité et dans les autres organisations des Nations Unies.

Ce temps reste à venir; mais il pourrait approcher à grands pas si les équilibres mondiaux venaient à se modifier avec une accélération difficile à prévoir. En attendant, les résultats acquis maintiennent intacte leur valeur: marché unique, liberté de mouvement, nouvelles frontières géopolitiques, monnaie commune, pour ne rappeler que les principaux, auraient paru irréels il y a seulement cinquante ans. Le 25 mars 1957, les jeunes diplomates présents à la cérémonie du Capitole songeaient que leur génération n'aurait pas encore connu une monnaie commune. J'étais au nombre de ceux qui avaient participé à la mise au point finale des textes et j'avais été chargé de soustraire à la vue des journalistes des protocoles additionnels qui allaient être signés en blanc, le temps ayant manqué de rédiger leur teneur, sur laquelle les plénipotentiaires étaient convenus auparavant. Telle était la volonté politique, en ces jours, de ne point retarder - ne fût-ce que de quelques heures - le début d'une nouvelle grande étape de l'unification européenne.

Reste à fonder une philosophie pour l'Europe du XXI^e siècle. Elle ne peut prendre son essor que d'une vocation millénaire à atteindre un haut degré de civilisation, ouvert à de nouvelles formes d'humanisme de portée universelle. "L'Europa, a écrit récemment Claudio Magris, è più grande di quanto essa stessa talora tenda a credere".

Pasquale Antonio Baldocci, già ambasciatore d'Italia in Tanzania, direttore generale dell'Istituto italo-africano, docente di Storia dell'integrazione europea, Università di Trieste; attualmente presidente dell'Istituto per gli studi di previsione e le ricerche internazionali (Ispri).

Myrienne Coen, docteur en Sorbonne (Paris), expert auprès du Département des relations internationales, Université de Florence.

Alberto Gasparini, ordinario di Sociologia delle relazioni internazionali, Università di Trieste; direttore dell'Istituto di sociologia internazionale di Gorizia (Isig); direttore del quadrimestrale *Futuribili*.

Umberto Gori, ordinario (f.r.) di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze e direttore del Dipartimento di Scienza della politica e sociologia, presidente del Centro universitario di Studi Strategici e Internazionali (Cssi) e docente di Relazioni internazionali e studi strategici all'Accademia navale, Marina Militare.

Rolando Mosca Moschini, già presidente del Comitato militare dell'Unione Europea, consigliere del Presidente della Repubblica Italiana per gli Affari militari e del Consiglio Supremo di Difesa.

Dusan Sidjanski, président du Centre européen de la culture, professeur émérite de l'Université de Genève, conseiller spécial du président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso.

Mariselda Tassarolo, ordinario di Sociologia della comunicazione e di Processi culturali presso la Facoltà di Psicologia dell'Università di Padova.

QUADERNI DI “FUTURIBILI”

1. Igor Bestuzhev-Lada (1997), *I fondamenti metodologici della previsione tecnologica*
2. Vincenzo Porcasi (1999), *Internazionalizzazione per le imprese: problemi aperti*
3. Vaclav Belohradsky (2002), *Tra il vapore e il ghiaccio sulle antinomie della globalizzazione*
4. Giada Gamba (2003), *Previsione, potere e buongoverno. Nel pensiero di Bertrand de Jouvenel/Prediction, power and good governance. According to Bertrand de Jouvenel*
5. Alberto Gasparini (cur./eds.) (2004), *Gli europei e la Costituzione ci sono, a quando l'Europa?/The Europeans and the Constitution are in place - when will Europe be?*
6. Paolo Roseano (2005), *Minoranze etniche online. Siti e reti informatiche tra minoranze etniche nell'Unione Europea/Ethnic minorities online. Websites and computer networks among ethnic in the European Union*
7. Vasile Pușcaș (2006), *European negotiations. A case study: Romanian accession to the European Union*
8. Giandomenico Picco, Antonio Luigi Palmisano (eds.) (2007), *Afghanistan. How much of the past in the new future*
9. Pasquale Antonio Baldocci, Alberto Gasparini (cur./dir.) (2007), *L'Europa in bilico/L'Europe en suspens*

