

Un'indagine storica dei discorsi dell'allora Presidente della Commissione europea, Romano Prodi, tra il 2003 e il 2004, riguardo l'allargamento ad est dell'Unione europea. Con il senno di poi...

Vincenzo Capocasale*

In questo paper ci si propone di analizzare i discorsi pronunciati dal Presidente della Commissione, Romano Prodi, nell'aprile 2003 e nel maggio 2004, in occasione di quei due eventi che, pregnanti di una fortissima carica simbolica, hanno sancito la prima parte del quinto allargamento dell'Unione europea. Tale allargamento, completatosi nel 2007, ha portato all'interno dell'Europa integrata ben dieci Paesi che fino al biennio 1989-1990 erano collocati dall'altro lato della cortina di ferro, realizzando quindi ancorché in parte la riunificazione del continente.

La scelta di analizzare questi discorsi è dettata dalla constatazione per cui dichiarazioni o discorsi ufficiali pronunciati in occasioni particolarmente rilevanti, ancorché non dotati di valore propriamente giuridico, rivestono un ruolo chiave nel processo di definizione (o ridefinizione) dell'identità europea. In questa sede tuttavia non si approfondirà tanto il discorso sull'identità che meriterebbe spazi ben più ampi, quanto su quella parte dell'identità europea che si è delineata e si continua a delineare sulla base di narrazioni ufficiali del processo di integrazione europea che promanano da fonti istituzionali.

Nella prima parte del paper si tenterà di sottolineare il peso di questa narrativa ufficiale che si è venuta a stratificare nel corso di decenni di integrazione, la cui accettazione e acquisizione si ritiene da iniziare a considerare come un requisito per la membership. Nella seconda parte ci si concentrerà più propriamente sui discorsi in oggetto, cercando di comprenderne il ruolo e la portata nel riarticolare la narrativa ufficiale

alla luce dell'allargamento ad est.

Oltre i criteri di Copenaghen

La possibilità di adesione di altri Stati europei al progetto di integrazione, pur prevista fin dai trattati costitutivi delle comunità, per lungo tempo non ha visto delinearsi una specifica serie di condizioni, requisiti o criteri dai quali far dipendere l'allargamento ai potenziali applicanti. Fu quindi in previsione del grande allargamento ad est che si predisposero per la prima volta dei veri e propri criteri di adesione che, ancorché generici, da un lato avrebbero fornito ai Paesi candidati più chiare indicazioni sul percorso da seguire e dall'altro avrebbero costituito un indicatore meno discrezionale per le istituzioni europee preposte alla valutazione delle domande, imprimendo all'iter di adesione uno spiccato carattere di condizionalità .

I criteri, stabiliti al Consiglio europeo di Copenaghen nel giugno del 1993, prevedevano sostanzialmente la stabilità delle istituzioni democratiche, il corretto funzionamento di una economia di mercato e l'adozione dell'*acquis communautaire*. Oltre che generici tali criteri sembrano essere Stati caratterizzati in un senso essenzialmente tecnico, poiché non vi si faceva alcun riferimento alla definizione identitaria di quella entità alla quale sempre più Stati avevano dimostrato di voler aderire nel corso della sua storia, una definizione che doveva però in qualche modo essere accettata e condivisa dagli aderenti. Ciò che negli allargamenti che si sono susseguiti nel tempo è quindi in una certa misura passato sotto tono è che, con l'allargarsi della Comunità e dell'Unione, non si stava rendendo più complicato solo il processo decisionale e il funzionamento delle istituzioni europee, ma si stava anche rendendo più complessa l'identità della costruzione europea, imprescindibilmente legata alla sua breve storia¹ e alla interpretazione che di questa è stata offerta da voci

¹Seppure innestata sulla storia millenaria, densa, dibattuta e controversa di un continente “vecchio”.

ufficiali.

Come in decenni di integrazione si è venuto a consolidare un'*acquis communautaire* di natura preminentemente giuridica, si è venuta anche a stratificare una narrazione ufficiale del processo di integrazione, offerta dalle istituzioni e tesa a legittimarle. Questa narrativa ufficiale, articolata per dare un senso alla presente configurazione istituzionale dell'Europa integrata e quindi anche per giustificarne una certa evoluzione, ha sempre teso ad offrire una rappresentazione positiva della recente storia dell'integrazione europea, interpretata da un lato come un processo orientato al progresso e scandito da successi (tra tutti, l'agognata pacificazione del continente), dall'altro come il tentativo di costruire un'alternativa e una risposta ad un passato anteriore all'integrazione caratterizzato da guerra, distruzione e decadenza, dovute alle oscillazioni nel classico dilemma delle relazioni interstatali in Europa tra l'egemonia e il fallimento della politica dell'equilibrio.²

In questa narrativa ufficiale e istituzionale, ma non per questo “avalutativa”, i valori fondanti del processo di integrazione, così come le argomentazioni giustificative, i suoi obiettivi ultimi o generali e le modalità attraverso cui perseguirli, sono Stati proposti e riproposti in una serie di discorsi e dichiarazioni, poi cristallizzati anche nei preamboli dei trattati, secondo uno schema a catena nel quale ogni nuovo pezzo era legato e adagiato sui precedenti e quindi ne era influenzato.³ In altre parole si è consolidato ciò che è stato efficacemente definito *acquis historique communautaire*, ovvero “l'articolazione costituzionale di un progetto storico” teso al perseguimento di alcuni obiettivi, motivato da un senso di responsabilità verso il passato.⁴

Quanto rileva ai fini della presente analisi con riguardo ai discorsi di Romano Prodi è legato al fatto che, con l'allargamento oltre la cortina di ferro che ha

²Fabrice Larat, *Present-ing the Past: Political Narratives on European History and the Justification of EU Integration*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 2, 2005, pp. 276–285

³“Past dependency” Fabrice Larat, *ivi*, pp. 281, 289

⁴Fabrice Larat, *ivi*, pp. 287–288

diviso l'Europa per quasi mezzo secolo, la piena adesione dei nuovi membri all'*acquis historique communautaire*, pur essendo una sorta di criterio implicito di Copenaghen, non è affatto scontata, salvo che non si inizi una sua difficile riarticolazione.

L'innesto nell'*acquis historique communautaire*

Ci si chiede quindi in che misura i discorsi del Presidente della Commissione rappresentino un tentativo di coinvolgere i nuovi membri nell'adesione all'*acquis historique communautaire* consolidato e di innestare in qualche modo le storie nazionali sulla storia del continente e della sua integrazione. Un punto di partenza nell'interpretazione della recente storia europea, divenuto peraltro sempre più ricorrente nella narrativa ufficiale, risiede nel guardare alla separazione del continente come ad una “*divisione artificiale imposta dalla Cortina di ferro*”⁵ e nel calcare l'entusiasmo di entrambe le parti per la riunificazione, con i popoli dei nuovi Paesi che “*hanno dimostrato, ben prima della caduta del muro di Berlino, il grande desiderio di vivere [...] accanto ai loro fratelli europei*” e i popoli dei Paesi membri che “*[aprono] le braccia a questi 75 milioni di nuovi cittadini europei*”.⁶ Entrambe le affermazioni sottintendono e ripropongono una rappresentazione del continente europeo come soggetto unitario ancorché plurale e differenziato.⁷ Ne deriva che l'unificazione del continente nel medesimo disegno integrazionista, non è stata semplicemente desiderata e ricercata da entrambe le parti, ma è moralmente e storicamente giustificata e legittima.⁸

Eppure non si può negare che questa stessa divisione sia stata anche accettata

⁵Romano Prodi, Presidente della Commissione Europea, *Il giorno dell'adesione*, SPEECH/04/221, Dublino, 1 maggio 2004

⁶Romano Prodi, Presidente della Commissione Europea, *Firma del Trattato di adesione*, SPEECH/03/203, Atene, 16 aprile 2003

⁷Rappresentazione che assurge a motto ufficiale dell'Unione europea, “Unita nella diversità”, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_it.htm

⁸Fabrice Larat, *op.cit.*, pp. 278-279

da un certo momento in poi come una condizione immutabile dell'ordine internazionale, come si può dedurre dall'adozione di una generale politica di distensione, di riconoscimento e di ravvicinamento tra le due europa, menzionata peraltro come componente dell'identità europea in relazione alla responsabilità dell'Europa dei Nove verso il resto del mondo.⁹ Questa politica, emblematicamente rappresentata dall'*Ostpolitik* della RFT, lanciata da Willy Brandt nel 1969, ebbe effetti di lungo periodo che condussero ben oltre la distensione e il riconoscimento iniziali, arrivando quasi ad un malcelato e contraddittorio supporto dello status quo.¹⁰

Né ancora si può nascondere come questa condizione sia stata estremamente funzionale al processo di integrazione in almeno due sensi: in primo luogo, è stata essenziale nella costruzione identitaria dell'Europa occidentale integrata, nel suo distinguersi sia dall'Europa che stava dall'altro lato della cortina di ferro, sia dal ricordo da questa richiamato dell'Europa dei nazionalismi e delle guerre fratricide;¹¹ in secondo luogo, la condizione di immutabile divisione ha posto un confine netto per l'Europa, come mai era stato possibile fare prima di allora.

Il disagio causato dal venire meno di questo netto confine di natura politica, che sopperiva alla mancanza di un confine geografico altrettanto netto,¹² è rintracciabile, all'interno dei discorsi analizzati, nella contraddizione non troppo evidente che sta tra la vaghezza con cui si afferma che “*l'Unione fa un altro passo per far coincidere i suoi confini con i confini geografici del continente*”¹³ e la prentorietà con cui si pone in rilievo la necessità di “*costruir[le] tutto attorno una fascia di amicizia, un anello di Paesi amici che parte dal Marocco a*

⁹Bo Stråth, *A European Identity: To the Historical Limits of a Concept*, in *European Journal of Social Theory*, vol. 5, n. 4, novembre 2002, pp. 388–389; Bo Stråth, *Methodological and Substantive Remarks on Myth, Memory and History in the Construction of a European Community*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 2, 2005, pp. 265–266; si veda la *Dichiarazione sull'Identità Europea* adottata a Copenaghen nel dicembre 1973.

¹⁰Tony Judt, *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano, Mondadori, 2007 (ed. or. *Postwar: A History of Europe Since 1945*, Penguin Press, 2005), pp. 617-622, 754-755

¹¹Bo Stråth, *op.cit.*, 264–265, 2005

¹²Sebbene a tal proposito è opportuno tenere presente quanto esposto in Annalena Taberini, *Lo spazio geografico europeo*, in Gianfranco Lizza (a cura di), *Geografia della Nuova Europa*, Torino, UTET 2002

¹³Romano Prodi, SPEECH/04/221, Dublino, 2004

*sud, corre lungo le coste del Mediterraneo e arriva a est della nostra Unione fino alla Russia [e con cui] condividere nel tempo tutti quegli elementi della nostra costruzione che assicurano stabilità e prosperità. Tutto tranne le nostre istituzioni.”*¹⁴ In altre parole, giustificata e legittimata come responsabilità dell'UE di promuovere la pace presso i propri vicini, ciò che si afferma è la necessità di delineare una Politica Europea di Vicinato, il cui ruolo in fondo è semplicemente quello di riproporre un confine, per forza di cose meno netto, più flessibile e più sfumato di quello venuto meno con la fine della guerra fredda.

Quanto all'entusiasmo per l'unificazione del continente in un unico progetto integrazionista, si può affermare che esso sia stato fatto proprio più dalla retorica dei leader politici (e degli alti funzionari comunitari) che non dai popoli da essi rappresentati. L'idea, suggeritaci dalla “*rivoluzione tranquilla*” menzionata dal Presidente della Commissione, che i popoli dell'Europa centro-orientale abbiano scelto di intraprendere la dolorosa strada di una profonda riforma del sistema economico e politico per portare nell'UE “*il loro entusiasmo e la loro volontà*”,¹⁵ contrasta evidentemente con la dirompente trasformazione dettata dal cosiddetto metodo “big bang”, che è stata loro imposta da governi straordinariamente consapevoli che alla “fine della storia”¹⁶ fosse rimasta una sola strada da percorrere e che questa strada avrebbe dovuto condurre presto o tardi allo stato liberale e democratico, preferibilmente nell'UE e nel mondo globalizzato.¹⁷

Anche l'immagine di un benvenuto a braccia aperte è da ridimensionare alla luce degli intensi negoziati che si sono protratti per più di un decennio¹⁸ e che hanno visto prevalere la logica degli interessi settoriali sull'inclusione dei nuovi Paesi a parità di condizioni con gli altri Stati membri. Emblematici in questo

¹⁴Romano Prodi, SPEECH/03/203, Atene, 2003

¹⁵Romano Prodi, *ivi*

¹⁶Il riferimento è ovviamente a Francis Fukuyama, *The End of History*, in *The National Interest*, 1989

¹⁷Tony Judt, *op.cit.*, pp. 845, 855

¹⁸Nonostante le domande ufficiali di adesione siano state presentate a partire dal 1994 e i negoziati siano iniziati a partire dal 1997, si potrebbe affermare l'esistenza di una condizione di negoziazione e valutazione permanente a partire dal 1990, scandita da varie fasi.

senso sono Stati tanto il periodo di transizione imposto ai nuovi Paesi nell'accesso alle risorse della PAC, quanto le restrizioni ai flussi migratori.¹⁹

Alla luce di queste considerazioni si può affermare che i discorsi analizzati vogliono promuovere l'immagine di un continente che vede finalmente realizzata, all'insegna di valori condivisi, la sua “*unificazione pacifica e democratica*”²⁰ e che pertanto si ritiene in grado di rispondere alle numerose sfide interne ed internazionali che gli si pongono dinanzi, proponendosi ora come modello da seguire, ora come potenza civile, ora come mediatore capace di conciliare le diversità. E tuttavia c'è da osservare che un conto è porsi come mediatore di interessi economici e un altro è farsi mediatore di storie.

Se si può ritenere che nei negoziati per l'allargamento, l'Unione abbia infine trovato la quadratura tra i numerosissimi interessi economici in gioco, non si può essere altrettanto certi della riuscita mediazione tra le storie nazionali dei nuovi Paesi e la storia dell'integrazione. Questa mediazione si è posta e si pone come una consistente sfida all'*acquis historique communautaire*, in particolare per quanto riguarda il modo in cui i nuovi Paesi guardano al loro passato nazionale (e al nazionalismo) e al concetto di integrazione.²¹ Se nell'*acquis historique communautaire* il nazionalismo è necessariamente collegato a quell'Europa delle guerre fratricide da cui l'UE si è voluta distanziare con decenni di integrazione, il nazionalismo nei nuovi Paesi è la risposta positiva che è stata data ad una “integrazione” forzata. Il contrasto così esemplificato è netto e non mediarlo potrebbe significare lasciare che sviluppi politici drammatici, come quelli recentemente registrati in Ungheria,²² possano aver luogo anche entro i confini di un continente unificato al cospetto di un “*Partenone culla della democrazia*”.

¹⁹Tony Judt, *op.cit.*, p. 891

²⁰Romano Prodi, SPEECH/03/203, Atene, 2003

²¹Fabrice Larat, *ivi*, pp. 289

²² Ci si riferisce alla riforma costituzionale approvata l'11 marzo 2013 dall'Assemblea Nazionale ungherese con il cosiddetto ‘Quarto emendamento’.

La fine dell'ordine internazionale bipolare non ha solo aperto la possibilità di ampliare un mercato, ma ha anche riproposto una volta di più la problematicità di un nodo che ha iniziato a presentarsi intorno agli anni '70, allorché, con la crisi economico-finanziaria, la lealtà ad una Comunità europea appena allargatasi non poteva più affidarsi solo alla sua incrinata capacità di incentivare crescita, sviluppo e benessere.²³ Il discorso sull'Europeità e sulle radici storiche dell'integrazione riemerge ed è insito ad ogni allargamento,²⁴ ma a giudicare dai discorsi analizzati sembra che la portata dell'ultimo grande allargamento per ora lo abbia fatto ingessare sul richiamo a fondamenta che non possono suscitare nei nuovi Paesi la stessa attrazione e la stessa potenza evocatrice che hanno avuto finora sui Paesi membri.²⁵

*Le opinioni espresse sono da attribuirsi esclusivamente all'autore e non rispecchiano necessariamente le opinioni del Seminario-SSIP.

²³Bo Stråth, *op.cit.*, 388–390, 2002

²⁴Helen Sjurensen, *Enlargement in perspective: The EU's quest for identity*, working paper no. 5, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, pp. 9–12, febbraio 2008

²⁵Christian Joerges, *Introduction to the Special Issue: Confronting Memories: European “Bitter Experiences” and the Constitutionalization Process: Constructing Europe in the Shadow of its Pasts*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 2, 247, 2005

Riferimenti bibliografici dell'epoca

Furio Cerutti, Sonia Lucarelli (a cura di), *The Search for a European Identity: Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Londra, Routledge, 2008;

Barbara Curli, *Il dopoguerra lungo. L'Europa indivisa di Tony Judt*, in *Contemporanea*, a XII, n. 3, luglio 2009;

Christian Joerges, *Introduction to the Special Issue: Confronting Memories: European "Bitter Experiences" and the Constitutionalization Process: Constructing Europe in the Shadow of its Pasts*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 2, 245–254, 2005

Tony Judt, *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano, Mondadori, 2007 (ed. or. *Postwar: A History of Europe Since 1945*, Penguin Press, 2005);

Ariane Landuyt, Daniele Pasquinucci (a cura di), *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Bologna, il Mulino, 2005;

Fabrice Larat, *Present-ing the Past: Political Narratives on European History and the Justification of EU Integration*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 2, 273–290, 2005

Romano Prodi, Presidente della Commissione Europea, *Firma del Trattato di adesione*, SPEECH/03/203, Atene, 16 aprile 2003;

Romano Prodi, Presidente della Commissione Europea, *Il giorno dell'adesione*, SPEECH/04/221, Dublino, 1 maggio 2004;

Angelika Scheuer, Hermann Schmitt, *Dynamics in European Political Identity*, in *Journal of European Integration*, vol. 31, n. 5, 551–568, settembre 2009;

Helen Sjurensen, *Enlargement in perspective: The EU's quest for identity*, working paper no. 5, ARENA Centre for European Studies, University of Oslo, febbraio 2008;

Bo Stråth, *A European Identity: To the Historical Limits of a Concept*, in *European Journal of Social Theory*, vol. 5, n. 4, 387–401, novembre 2002;

Bo Stråth, *Methodological and Substantive Remarks on Myth, Memory and History in the Construction of a European Community*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 2, 256–271, 2005