

GLI ITALIANI DI FRONTE ALL'UNIONE EUROPEA: IL GOVERNO CAMBIA, LA FIDUCIA RESTA.

di Ilvo Diamanti *

Le polemiche aperte, in ambito europeo, dal governo guidato da Silvio Berlusconi, in merito al mandato di cattura europeo e sui temi della giustizia, ma anche in rapporto ad altri temi (la sede delle agenzie comunitarie), hanno sollevato la questione dell'atteggiamento dell'Italia sul futuro dell'Unione. In passato, l'Italia si è presentata come paese sostenitore, tra i più convinti, del processo di integrazione. Ora, invece, la sua politica europea sembra scegliere un percorso diverso, più attento agli interessi nazionali, tiepido nei confronti dell'ipotesi di rafforzare troppo il peso delle istituzioni comunitarie e di allargare i poteri della Commissione e del Consiglio europeo sul contesto nazionale. Non è un caso che, dopo una lunga stagione di relazioni privilegiate con la Francia e la Germania, il governo Berlusconi abbia stretto un rapporto più solido con la Spagna e la Gran Bretagna, profilando, in questo modo, un'alleanza che ha dell'Unione Europea un'idea più limitata rispetto a quella dominante, negli ultimi anni. L'occasione in cui questo mutamento di orizzonte è divenuto più evidente coincide con l'avvio della moneta unica, l'euro, accolto da molti autorevoli esponenti del governo italiano con molta freddezza. Ciò che ha provocato il risentimento e successivamente le dimissioni del ministro degli esteri Renato Ruggiero, garante della linea italiana in Europa (e non solo). Tuttavia, non bisogna credere che l'orientamento del governo rifletta quello della società italiana. Non bisogna pensare, cioè, che il mutamento di politica nei confronti dell'Europa espresso dalla maggioranza di destra, guidata da Berlusconi, coincida con un mutamento di egual segno negli atteggiamenti dei cittadini. Parrebbe, anzi, che si sia verificato un processo di tipo opposto: che dopo una fase di crescente scetticismo verso le sorti dell'integrazione europea, cioè, nell'opinione pubblica stia tornando l'ottimismo, come prima del maggio 1998, data di avvio dell'unificazione monetaria.

* Il testo è stato concepito e scritto dall'autore specificamente per *Notre Europe*. In alcune parti, che utilizzano e propongono dati di sondaggio, si, peraltro, fatto riferimento a un articolo che verrà pubblicato su *liMes*: I. Diamanti e F. Bordignon, *Così gli italiani riscoprono l'euroentusiasmo*.

Prima dell'ingresso dell'Italia nel primo gruppo di paesi vincolati alla parità monetaria e alla successiva istituzione dell'euro, infatti, lo spirito europeista degli italiani soffia forte, al punto tale da travolgere chiunque freni, o peggio, metta in discussione il percorso dell'integrazione. Dopo, invece, si placa e cominciano i primi dubbi, le prime incertezze, circa i costi dell'integrazione e, ancor più, circa le prospettive dell'ulteriore rafforzamento e allargamento dell'Unione.

Vediamo più da vicino queste fasi: l'entusiasmo originario, lo scetticismo dopo la partenza del progetto della moneta unica, il ritorno dell'ottimismo dopo l'avvio dell'euro.

Una fiducia radicata

Il sostegno degli italiani all'integrazione economica e politica europea è, sin dalle origini, forte e incondizionato. Tuttavia, nei confronti dell'unificazione monetaria, nei primi anni novanta, l'atteggiamento dei governi appare prudente. Si temono, in particolare, i vincoli alle esportazioni italiane che ne potrebbero conseguire. Si temono, al tempo stesso, le difficoltà di rispettare i vincoli di spesa pubblica e di bilancio richiesti per aderire al patto sulla moneta unica. Tuttavia, il presidente del Consiglio e leader dell'Ulivo, Romano Prodi, nell'autunno del 1996, assieme al super-ministro economico, Carlo Azeglio Ciampi, oggi Presidente della Repubblica, supera ogni dubbio e definisce l'ingresso nell'Europa delle monete come un obiettivo prioritario per il paese. Per tre ragioni, principalmente.

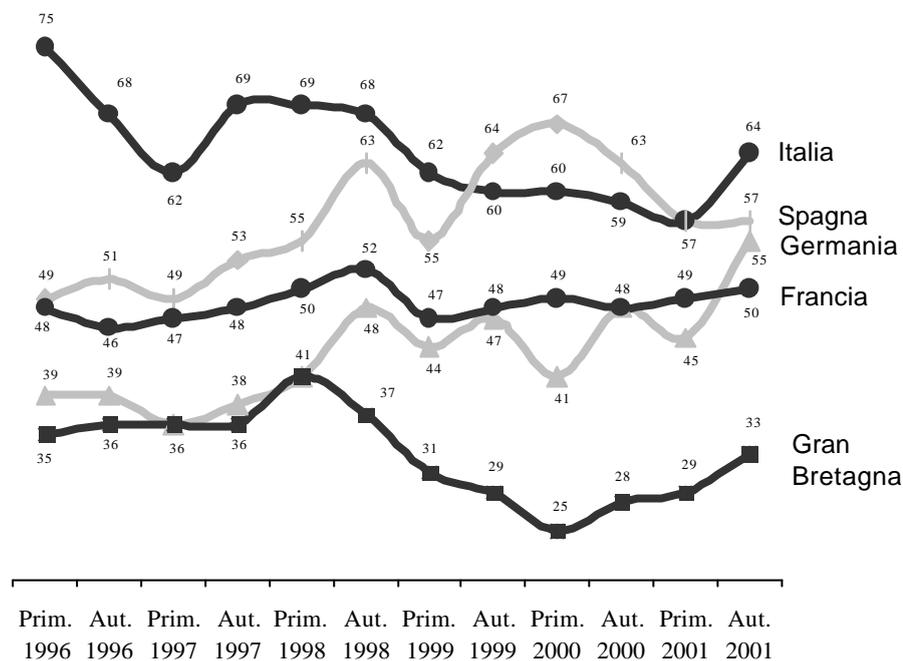
1. La prima è che diventa chiaro che restare fuori dall'Europa delle monete, sin dalla prima fase, rischia di spostare l'Italia fuori dal primo cerchio non solo sul piano finanziario, ma anche politico.
2. La seconda, è che, nella rincorsa all'Europa dell'euro, Prodi vede la possibilità di attuare le politiche di risanamento finanziario ed economico necessarie per consolidare lo sviluppo del paese, ma difficili da perseguire, per le resistenze politiche presenti nella stessa maggioranza e per il malessere sociale che avrebbero, necessariamente, sollecitato. L'euro, cioè, diventa la locomotiva a cui attaccare i vagoni della politica di risanamento della spesa pubblica, per rendere meno precarie le basi dello sviluppo economico italiano. Perché l'Europa è, da sempre, l'orizzonte che ispira gli atteggiamenti degli italiani.
3. La terza ragione riguarda l'esigenza di Prodi di rafforzare la sua legittimazione politica nel paese, nel sistema politico, nella sua maggioranza.

Nel paese, in quella fase, era in atto la sfida della Lega Nord, che aveva mobilitato la società con l'obiettivo esplicito di accentuare le divisioni fra i ceti produttivi del Nord e il Nord nel suo assieme contro lo Stato centrale. Una Lega, ai quei tempi "europeista", tanto in quanto anti-italiana, come recitava un noto slogan leghista, "più vicini all'Europa più lontani dall'Italia". La Lega, perciò, usava la sfida europea contro il governo e contro lo Stato: perché il mancato conseguimento dell'obiettivo europeo avrebbe prodotto, come conseguenza, la crisi di governo, trasformando in strappo, la tensione che minacciava l'unità nazionale.

Ma Prodi "usa" l'obiettivo europeo anche per affrontare i problemi che gli vengono dall'opposizione e, ancor più dalla maggioranza di centrosinistra che lo sosteneva. Prodi, infatti, è il leader di una coalizione, ma non dispone di una base di consensi autonoma. Non ha un partito che gli fornisca un sostegno stabile. Così, egli deve confrontarsi con un'opposizione che tende a sfruttarne questo deficit di radicamento politico e, ancor più, con i partiti della maggioranza di centrosinistra, preoccupati da un eccessivo consolidamento del premier, che avrebbe ridimensionato i gruppi dirigenti dei singoli partiti.

L'obiettivo dell'integrazione monetaria gli permette, così, di mobilitare e intercettare la fiducia della società; gli serve, al contempo, per dotarsi di quella base di consenso che permette al governo di superare le trappole dell'opposizione e le divisioni della maggioranza. L'Unione Europea, in questa fase, appare un riferimento stabile e legittimato, superando ampiamente, per grado di fiducia (70%), le altre istituzioni nazionali e locali: lo Stato, nel suo complesso, non raccoglie neppure la metà dei consensi; il Comune si ferma, nella scala della fiducia, quindici punti più in basso (Indagini Poster-Demetra per "Il Sole 24 Ore, 1998-2001). Nello stesso periodo, i sondaggi di Eurobarometro segnalano che poco meno del 70% degli italiani vedono con favore l'adesione del proprio paese alla Ue: un valore che colloca l'Italia al quarto posto, tra i 15, in quanto ad europeismo (Fig. 1).

FIG 1. FAVOREVOLI ALL'UNIONE EUROPEA: L'adesione del mio paese all'Unione Europea è un fatto positivo (valori percentuali – serie storica)



Fonte: European Commission, Eurobarometer n. 56, initial findings

Così, fino al maggio del 1998, l'obiettivo europeo per Prodi, oltre che un fine, è un mezzo attraverso il quale egli riesce a promuovere il risanamento dei conti pubblici, il miglioramento della situazione economica e finanziaria dello Stato, mobilitando un ampio consenso sociale. Ne è prova la disponibilità dei cittadini a sostenere il costo, con qualche motivata protesta e niente più, di leggi finanziarie che prevedono un prelievo fiscale pesantissimo. In questo modo egli riesce a surrogare la mancanza di un partito alle spalle, governando i contrasti in seno alla maggioranza. Riesce, inoltre, a contrastare e ad affondare la sfida secessionista. Tanto che la Lega Nord, in un anno, vede liquefarsi il consenso elettorale costruito in vent'anni. I 4 milioni di voti ottenuti nelle regioni del Nord alle elezioni politiche del 1996, alle europee del 1999 si riducono a poco più di un terzo. Un livello oltre il quale anche in seguito non riuscirà ad andare. dopo la primavera del 1998, cambia strategia, dichiarandosi nemica dell'Europa degli Stati nazionali, opposta all'idea dell'Europa delle regioni. Anche per questo, da allora la Lega Nord, da europeista, diventa nemica dell'Europa degli Stati nazionali.

Dopo il 1998: la stagione della delusione.

L'ingresso dell'Italia nel progetto di unificazione della moneta, tuttavia, produce anche una svolta nell'atteggiamento dei cittadini verso l'Unione Europea.

Fino a che l'euro costituiva un'impresa quasi impossibile, i cittadini avevano come unico obiettivo di superare questa sfida. Conseguito il risultato, con successo, gli italiani cominciano a interrogarsi sui costi di questa scelta. E il consenso generalizzato attorno all'Unione Europea e al governo che l'aveva sostenuta comincia a declinare. Nell'autunno 1998, non a caso, il governo europeo di Prodi, nel 1998, viene sfiduciato, in seguito all'ennesimo dissenso con Rifondazione Comunista. Non c'è la "sfida europea", questa volta, a scoraggiare le divisioni interne ed esterne al governo.

Dopo l'avvio dell'Unione monetaria, peraltro, si insinua nella società, oltre che nel sistema politico, un orientamento distaccato, che vede l'adesione all'Europa dell'euro come una necessità, cui non ci si può sottrarre. Ma, comunque, foriera di svantaggi, più che di benefici concreti.

La fiducia nell'Europa, tuttavia, non cala immediatamente, ma, anzi, per un certo periodo continua a crescere, perché la sfiducia nello Stato e nelle istituzioni pubbliche, tanto più dopo la caduta del governo Prodi, continua a dilatarsi. Si guarda all'Europa per sfiducia nello Stato e nel sistema politico italiano.

Questo, peraltro, è uno dei motivi che contribuisce, più degli altri, a spiegare la fiducia nell'Europa. L'Europa-istituzione, infatti, è considerata un mezzo per compensare la scarsa adesione allo Stato. Un riferimento complementare, se non alternativo, alle istituzioni. Non solo nazionali, ma anche locali, come dimostrano i sondaggi di Eurobarometro.

Ma negli ultimi due anni, il sentimento degli italiani verso la UE comincia a raffreddarsi in modo più consistente.

Vi sono tre ragioni, fra le altre, che contribuiscono ad alimentare questo orientamento.

1. La prima richiama i "costi" della Ue e dell'euro, che cominciano a diventare visibili a livello sociale e soggettivo. La svalutazione dell'euromoneta nei confronti del dollaro, infatti, produce aumenti dei prezzi, il cui effetto, come nel caso del carburante, è rilevante per i bilanci familiari. Inoltre, l'influenza crescente della UE in molte materie

di interesse nazionale, come l'alimentazione, le biotecnologie, le politiche agricole, ecc genera un diffuso grado di disorientamento.

2) La seconda riguarda l'ipotesi dell'allargamento della UE ad altri 13 paesi centro-orientali. E' una prospettiva che suscita timore, in quanto è vista come moltiplicatore di problemi sociali (l'immigrazione) e come minaccia al complesso di incentivi di cui godono alcune aree, soprattutto del Mezzogiorno, visto il divario di reddito e sviluppo, tutto a sfavore dei paesi candidati ad entrare nella UE.

3) La terza ragione riguarda le difficoltà che incontra l'UE a trasformarsi in un soggetto istituzionale solido, divenendo non solo un mercato e una moneta, ma un organismo dotato di autorità e legittimità, all'interno e all'esterno. Da ciò una certa delusione strisciante, che i sondaggi rendono palese.

A partire dal giugno '99, l'indice di fiducia nell'Europa - che tocca in quel periodo il suo valore più elevato (72%), sulla spinta delle reazioni generate dall'intervento militare nel Kosovo - conosce una costante flessione, che lo porta, all'inizio del 2001, poco sopra la soglia del 50%. Anche le rilevazioni di Eurobarometro forniscono indicazioni analoghe. Tra l'autunno '98 e la primavera '99, infatti, la quota di persone che vede favorevolmente l'adesione all'Ue scende di oltre dieci punti.

C'è, tuttavia, una ulteriore ragione di disincanto nei confronti dell'Europa, che emerge dopo le elezioni del 13 maggio 2001, quando la coalizione della CdL, guidata da Silvio Berlusconi, esce vittoriosa e forma il nuovo governo. Il fatto è che nella nuova maggioranza le voci dissonanti nei confronti dell'integrazione europea sono diverse. E per diverse ragioni. E' dissonante, anzitutto, la voce del Presidente del Consiglio, di fronte all'ipotesi di delineare uno spazio europeo della giustizia e del diritto. E' dissonante la voce dei liberisti (come il ministro Martino) che vedono il potenziamento del ruolo dell'Europa come un ostacolo alla libertà degli attori economici e sociali. E' dissonante, soprattutto, la Lega, che trasferisce il teatro della sua azione dalla secessione del Nord al governo romano. Senza cambiare, per questo, suo atteggiamento ostile verso la costruzione di un soggetto europeo forte.

Così, l'autunno del 2001 è caratterizzato, da un lato, dalla ulteriore dimostrazione di debolezza dell'Europa, in occasione della crisi internazionale innescata dall'attentato alle torri gemelle; dall'altro, dalle tensioni fra il governo italiano e gli altri governi europei, ma

anche al suo interno, fra le componenti tiepide nei confronti del processo di integrazione europea e quelle convinte e militanti, rappresentate dal ministro Renato Ruggiero.

La fase più acuta di questi contrasti coincide, in modo significativo, con il passaggio dalle monete nazionali all'euro, in occasione del nuovo anno. E' in questa occasione che le critiche all'atteggiamento tiepido e al silenzio del governo, espresse da Ruggiero, divengono laceranti, sino a condurre alle dimissioni del ministro degli esteri. E', peraltro, in questa occasione che la questione europea torna ad essere visibile ed evidente, per i cittadini.

Il ritorno dello spirito europeista.

Lo spirito europeista, di conseguenza, riprende vigore proprio dalle minacce interne ed esterne al progetto europeo e dalle dimostrazioni che esso rivela:

dal disorientamento generato dall'attentato alle Torri; dallo sconcerto suscitato dalle polemiche interne al governo contro la UE e l'euro; dall'atteggiamento tiepido con cui lo accolgono alcuni ambienti della maggioranza e quello assai più coinvolto dei cittadini.

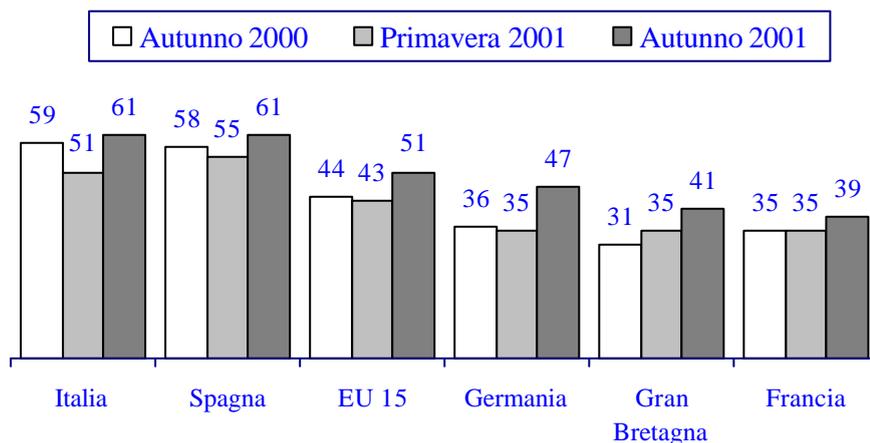
E' da questa miscela che riprende vigore il sentimento europeista degli italiani, registrato dai sondaggi. Un sentimento trasversale, sotto tutti i profili, sul piano sociale: si manifesta senza apprezzabili differenze in tutte le zone del paese, in tutte le classi sociali, in tutte le età. E, a maggior ragione, in tutti gli elettorati. Potremmo parlare di una terza fase: dopo l'europeismo per passione e per sfiducia nello Stato, dopo l'eurodelusione, dettata dalla debolezza del percorso europeo, oggi assistiamo a un orientamento di eurofiducia, veicolato dall'esperienza della moneta comune e dalla reazione ai segnali euroscettici proiettati dal mondo politico.

Il primo aspetto che lo testimonia è, anzitutto, l'atteggiamento verso l'euro e le sue conseguenze per la condizione dei cittadini e per l'economia del paese. In un sondaggio svolto a ridosso della storica data del primo gennaio 2002 (realizzato da Eurisko per il quotidiano "La Repubblica", 28.12.01) la maggioranza assoluta degli italiani saluta con entusiasmo l'arrivo della nuova moneta. Secondo il 53% degli intervistati essa comporterà qualche complicazione, ma è necessaria alla costruzione dell'Europa. In molti (23%),

peraltro, mettono da parte, fin da subito, le difficoltà della fase iniziale, e si soffermano esclusivamente sugli aspetti positivi. Solo una porzione residua dell'opinione pubblica – appena il 16% (il 9%, invece, preferisce non esprimersi) – giudica negativamente la rivoluzione monetaria, e prevede solo costi e complicazioni per le persone. Le valutazioni sulla nuova moneta non cambiano di segno se, dalla vita di tutti i giorni, si passa a considerare l'impatto sull'economia italiana. Più di quattro cittadini su dieci (41%), infatti, ne prevedono un rafforzamento, per i benefici effetti della nuova valuta; meno del 10%, all'opposto, si attende una fase di flessione.

Ma questo aspetto è rafforzato anche dall'atteggiamento verso l'allargamento, che torna ad essere positivo, in Italia più che negli altri principali paesi dell'Unione. Oltre il 60% degli italiani, infatti, vede con favore l'ingresso dei paesi candidati nella casa comune europea. Una percentuale cresciuta di ben dieci punti nel giro di pochi mesi, e che supera di oltre venti quella registrata, ad esempio, in Francia. L'Italia, allo stesso tempo, è il paese che in Europa esprime il massimo consenso nei confronti della redazione di una Costituzione europea (80%), base di uno spazio politico e normativo comune.

FIG 4: FAVOREVOLI ALL'ALLARGAMENTO (valori percentuali)



Fonte: European Commission, Eurobarometer n. 56, initial findings

Europei per vocazione e per reazione

L'opinione pubblica italiana nei confronti dell'Unione Europea pare, quindi, avere chiuso una sorta di cerchio: la convinta adesione che aveva caratterizzato l'atteggiamento degli italiani per una lunga fase, fino al 1998, anno dell'ingresso nella moneta unica, dopo un periodo di disincanto e di delusione, nel 2002 si ripropone. Gli italiani, dopo una breve pausa di riflessione hanno ripreso a considerare l'Unione Europea come uno spazio istituzionale in cui si riconoscono con convinzione. Questo atteggiamento, peraltro, appare più consapevole e, probabilmente, più solido di quello che caratterizzava il clima d'opinione qualche anno fa, perché gli italiani hanno, nel frattempo, affrontato anche i costi reali, oltre che le virtù possibili, dell'integrazione europea. Inoltre, stanno sperimentando l'euro, che caratterizza gli scambi, le transazioni minime, la vita quotidiana. L'euro, peraltro, come ogni moneta testimonia l'esistenza dell'Europa in quanto autorità politica. Il contrasto rispetto alle posizioni del governo italiano, molto più tiepide verso l'Unione Europea, punteggiate da orientamenti decisamente scettici, perfino ostili, come quello espresso dal ministro e leader della Lega Umberto Bossi, a anche da altri ministri (come Martino, ministro degli interni, ultraliberista, sospettoso nei confronti di qualsiasi interferenza di istituzioni internazionali sull'economia e la politica nazionale) non deve sorprendere più di tanto. Anzi, fra i due aspetti c'è sicuramente una relazione. L'aperto sostegno dei cittadini, compresi gli elettori della destra, all'Europa va infatti considerato una risposta, in parte esplicita, alla freddezza manifestata nel governo. E, parallelamente, la correzione di rotta dimostrata dal governo, che sembra avere ridimensionato le critiche alla UE, riflette, probabilmente, anche la percezione di questo clima d'opinione.

Infine, ma certo non per rilevanza, il rinnovato sostegno all'Europa riflette quella domanda di un soggetto istituzionale capace di difendere i cittadini di fronte ai mercati, ma soprattutto, di fronte agli sconvolgimenti politici e militari che percorrono il mondo. Infatti, l'Italia continua a presentarsi, come mostra una recente indagine condotta dalla Fondazione Nord Est sull'opinione pubblica dei cinque maggiori paesi europei, il contesto nel quale è maggiore la domanda che crescano i poteri della UE, in quanto a difesa, giustizia, finanza. Ma è, al tempo stesso, il contesto che si pone con maggiore distacco nei confronti dello Stato.

Le turbolenze internazionali, quindi, più di molti dibattiti fra leader politici e fra studiosi, riescono a dimostrare l'importanza di un soggetto europeo capace di agire sulla scena

internazionale. Come spesso avviene l'utilità di un progetto istituzionale appare più evidente quando, di fronte a un'emergenza, esso risulta debole e inadeguato.

Il problema, semmai, è che in Italia (forse non diversamente da altrove) è acceso il dibattito su "quale" progetto istituzionale. Quale modello di Europa. L'impressione che si ricava da alcune indagini (fra cui quelle di Eurisko e della F. Nord Est, citate in questo saggio) , è che la gran parte dei cittadini pensino a una "federazione di Stati nazionali". A un'entità di "secondo livello". Che sia dotata di poteri forti, senza esaurire lo Stato. Senza, però, limitarsi a svolgere il ruolo di una "agenzia di servizi e di consulenza". Come in Italia alcuni, tra cui gli stessi che protestano contro il "superpotere delle superburocrazie", preferirebbero.