

## **L'EUROPA, OLTRE IL TRATTATO DEL QUIRINALE**

**di Sergio Fabbrini**

**su Il Sole 24 Ore del 28 novembre 2021**

In politica, la retorica serve, se non confonde. Il Trattato tra Italia e Francia, firmato a Roma venerdì scorso, è stato presentato mobilitando non poca retorica. È comprensibile. I suoi meriti sono tanti. Istituzionalizza la cooperazione tra due Paesi che spesso dimenticano ciò che li unisce (sul piano industriale, non solo culturale), identifica i campi di politica pubblica (come la politica economica e di difesa) in cui una convergenza tra di loro è necessaria, favorisce una reciproca conoscenza del loro sistema decisionale attraverso la partecipazione di ministri e funzionari dell'uno alle attività dell'altro Paese. Non dimentichiamo, però, che siamo nel 2021, non già nel 1921. È finito il tempo degli accordi diplomatici tra stati sovrani, concepiti come un fine in sé stessi. Oggi, gli accordi tra stati sono un mezzo per raggiungere un fine diverso, rafforzare o indebolire il processo di integrazione. È su tale parametro che va valutato il Trattato del Quirinale. Dalla nascita (nel 1957 a Roma) di ciò che oggi chiamiamo Unione europea (Ue), è stato siglato un solo trattato tra due stati membri di quest'ultima.

Si tratta del Trattato dell'Eliseo tra Francia e Germania del 1963, quindi rinegoziato come Trattato di Aquisgrana nel 2019 (entrambi sottoscritti il 22 gennaio). Il Trattato dell'Eliseo fu il derivato di drammatiche ragioni storiche e di funzionali ragioni politiche. Sul piano storico, quel Trattato istituzionalizzò (nel cuore dell'Ue) la "disciplina dell'amicizia" (per dirla con Emmanuel Macron) tra i due maggiori Paesi continentali dell'Europa, la cui inimicizia aveva devastato quest'ultima. Sul piano politico, quel Trattato istituzionalizzò (nel corpo dell'Ue) l'asse su cui ha potuto poggiare il processo di integrazione. Come Gisela Hendricks e Annette Morgan hanno argomentato, la diversità tra i due Paesi ha aperto spazi agli altri Paesi membri, multilateralizzando una relazione che avrebbe potuto assumere un carattere totalizzante. In questa "multilateralizzazione" dell'asse francotedesco, l'Italia ha potuto esercitare il ruolo dell'onesto mediatore, non solamente tra i due Paesi ma anche tra di essi e gli altri Paesi più piccoli. Un ruolo

cruciale, per dirla con Roger Pielke, "per uscire da uno stallo con una decisione". Formalmente, dunque, il Trattato del Quirinale è il secondo trattato bilaterale sottoscritto all'interno dell'Ue. Nella sostanza, però, le cose sono diverse. I vari allargamenti che si sono succeduti, in particolare l'ultimo che ha assorbito ben 12 Paesi dell'est e del sud d'Europa nel periodo 2004-2007, hanno condotto a diverse esperienze di cooperazione tra alcuni stati, limitrofi sul piano geografico e affini su quello culturale. Dopo tutto, i Paesi nuovi entranti avevano condiviso forme di cooperazione già prima di entrare nell'Ue, cooperazione poi preservata una volta divenuti membri dell'Ue. Ciò è emerso chiaramente durante le crisi. Si pensi alla crisi pandemica e all'opposizione dei Paesi frugali all'approvazione del programma di Next Generation EU (NGEU) destinato a rafforzare l'Ue sovranazionale. Quei Paesi avevano fatto parte a lungo (la Danimarca dal 1960 al 1972, la Svezia dal 1960 al 1995, l'Austria dal 1960 al 1995, la Finlandia dal 1961 al 1995) di un'organizzazione alternativa all'Ue (European Free Trade Agreement o EFTA) che aveva (ed ha) il fine di creare un'unione doganale e non già un'organizzazione sovranazionale. Oppure, sempre durante la pandemia, si pensi ai Paesi sovranisti dell'est d'Europa (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia) e alla loro opposizione alla condizionalità della "rule of law" per ottenere i fondi di NGEU. Quei Paesi, che avevano sottoscritto un accordo di reciproca cooperazione già nel 1991 a Visegrad, da tempo agiscono in modo coordinato per affermare la loro identità illiberale all'interno dell'Ue. In un contesto così segmentato (per dirla con John Erik Fossum e Josef Båtora) l'asse francotedesco ha perso la sua centralità. NGEU è stato reso possibile non già dall'asse francotedesco, ma dalla coalizione dei Paesi centrali dell'Eurozona guidata dai governi francese e italiano, a cui poi si è associato il governo tedesco (cosa che ha certamente fatto la differenza). Nell'ultimo decennio, la dinamica dell'integrazione europea è stata alimentata da un contrasto tra

coalizioni (più o meno formalizzate) di stati membri, divise dagli interessi (come nel contrasto tra i Paesi frugali e i Paesi centrali dell'Eurozona) oppure dai valori (come nel contrasto tra i Paesi sovranisti e tutti gli altri). Una dinamica simile emergerà con la riforma del Patto di stabilità e crescita oppure con la proposta di dare vita ad una forza militare europea, come previsto dall'alto rappresentante Josep Borell nel suo recente Strategic Compass. L'intesa italo-francese ha senso se è finalizzata a rafforzare la coalizione di stati impegnata a promuovere un'unione sempre più stretta, non già ad aggiungere l'Italia al

tavolo dei grandi. Essa dovrà favorire l'evoluzione riformatrice del prossimo governo tedesco, consolidando nello stesso tempo l'impegno riformatore degli altri Paesi dell'Eurozona (a cominciare dalla Spagna). Insomma, il Trattato del Quirinale è utile se andrà oltre sé stesso, mettendosi al servizio di una strategia europea commisurata ai cambiamenti intervenuti. In una UE divisa sulle finalità da raggiungere e sui mezzi da utilizzare per raggiungerle, la cooperazione tra Italia e Francia dovrà servire a rafforzare la coalizione dei Paesi impegnata a costruire un'originale sovranità europea.