Santer, Jean Jacques

S. (Wasserbillig 1937) è un uomo politico lussemburghese, primo ministro dal 1984 al 1995, eurodeputato e presidente della Commissione europea dal 1995 al 1999. Di formazione cattolica, studiò diritto ed economia a Parigi, dove frequentò il prestigioso Institut d'études politiques (IEP) – e si laureò in giurisprudenza a Strasburgonel 1960. Al suo rientro in patria, nel 1961, fu nominato avvocato della Corte d'appello del Lussemburgo, restando in carica fino al 1965.

La forte vocazione per la politica, tuttavia, spinse il ventottenne S. a lasciare da parte la professione giuridica per dedicarsi interamente alla militanza nell'ambito del partito cristiano-sociale (Chrëschtlech Sozial Vollekspartei, CSV, o Parti Social Chrétien, PSC), la principale formazione politica del Granducato. Nominato segretario parlamentare nel 1966, nel 1972, oltre a ricevere l'incarico di segretario generale del CSV, venne chiamato dall'allora primo ministro Pierre Werner a ricoprire la funzione di segretario di Stato per gli Affari culturali e gli Affari sociali.

La carriera politica di S., a Lussemburgo come pure nel contesto internazionale, sembrò a quel punto destinata a un'ascesa folgorante. E difatti, nel decennio 1974-1984, la sua vicenda professionale fu un rapido susseguirsi di candidature e attribuzioni di uffici progressivamente più rilevanti. Nel 1974, eletto alla Camera, assumeva la presidenza dei deputati del suo partito; dal 1975 al 1979 approdava al Parlamento europeo, esercitando la funzione di vicepresidente per il biennio 1975-1977; nel 1979 gli venivano conferiti due importanti portafogli, quello delle Finanze, e quello del Lavoro e della Sicurezza sociale, nel secondo governo presieduto da Pierre Werner; nel 1984 veniva quindi designato primo ministro, ministro di Stato e ministro delle Finanze, oltre che governatore della Banca mondiale.

Come premier, S. precisò fin da subito le linee programmatiche e le strategie di intervento che avrebbe perseguito il nuovo governo, concentrandosi in particolare su due obiettivi prioritari e in parte correlati: rilancio e modernizzazione dell'economia nazionale e saldo ancoraggio del Lussemburgo alla costruzione comunitaria. Relativamente al primo aspetto, il primo ministro intendeva far fronte alle disastrose ricadute della recessione economica dei primi anni Ottanta – conseguenza degli choc petroliferi del 1973 e del 1979 – catalizzando le iniziative e avviando un'operazione di risanamento strutturale del sistema produttivo nazionale; una manovra che – riteneva S. – avrebbe altresì prodotto effetti positivi sull'occupazione. Con riguardo al secondo obiettivo, il premier cristiano-sociale, profondamente convinto che l'avvenire del Granducato fosse strettamente vincolato agli sviluppi dell'integrazione continentale (v. Integrazione, teorie della; Integrazione, metodo della), si riproponeva di inquadrare il riassetto dell'economia lussemburghese nel più ampio progetto comunitario di riconversione complessiva dell'economia europea, del quale il perfezionamento del mercato interno costituiva un elemento centrale e imprescindibile. (v. Olivi Santaniello, 2005, pp. 127-128).

Nel gennaio del 1985, a pochi mesi dall'insediamento di S. al vertice del governo lussemburghese, al Granducato spettava la presidenza semestrale del Consiglio europeo (v. anche Presidenza dell'Unione europea). Per il primo ministro, quindi, si presentava l'opportunità per affermare la capacità propulsiva del Lussemburgo nel contesto comunitario, nonché di accrescere, in tal modo, l'influenza del piccolo stato membro nel triangolo istituzionale della Comunità economica europea (CEE). Il contributo lussemburghese, inoltre, sarebbe stato ancor più significativo tenendo conto delle importanti questioni all'ordine del giorno sul tavolo negoziale dei Dieci. Per la precisione, alla nuova presidenza era affidato il compito di convocare una Conferenza intergovernativa (CIG) incaricata di mettere a punto un progetto di Trattato sulla

Politica estera e di sicurezza comune – sulla base delle proposte franco-tedesche e britanniche –, nonché di esaminare la possibilità di una riforma istituzionale della CEE, con particolare riferimento al Processo decisionale in seno al Consiglio dei ministri e all'estensione dei poteri della Commissione e del Parlamento (*ivi*, p. 143). Iniziati il 9 settembre 1985 nella capitale lussemburghese, i lavori della CIG si protrassero per non più di tre mesi e si conclusero con l'adozione dell'Atto unico europeo, il quale sarebbe stato poi predisposto dalla presidenza olandese nel 1986.

Nonostante la forte delusione espressa dal Parlamento europeo – il quale aveva auspicato di ottenere la Codecisione in materia legislativa, mentre doveva di fatto accontentarsi dell'introduzione della Procedura di cooperazione – S., che era stato abilissimo nel gestire l'acceso confronto diplomatico sviluppatosi a Lussemburgo, ritenne che la CIG avesse raggiunto risultati di grande portata. In primo luogo sul piano economico, dove era stata programmata la creazione di uno spazio senza frontiere interne e retto sul criterio delle quattro libertà di circolazione. In secondo luogo sotto il profilo politico, giacché, oltre a rivitalizzare la cooperazione tra i paesi membri della CEE mediante l'introduzione di nuove politiche comuni, l'Atto unico estendeva il voto a Maggioranza qualificata del Consiglio e altresì attribuiva al Parlamento maggiori competenze sia a livello decisionale (Procedura di parere conforme) sia in campo legislativo (procedura di cooperazione tra Parlamento e Consiglio).

I successi conseguiti in Europa, uniti alle buone prestazioni offerte alla guida del Lussemburgo, schiusero a S. le porte di una stagione politica particolarmente intensa. Più precisamente, nel 1987 veniva accolto dall'Assemblea di Strasburgo come presidente del Partito popolare europeo (PPE) – secondo gruppo politico nell'Europarlamento – rimanendo in carica fino al 1990; nel 1989 era riconfermato primo ministro

del Granducato e contestualmente nominato ministro di Stato, ministro del Tesoro e ministro degli Affari culturali; nello stesso anno veniva designato governatore del Fondo monetario internazionale (FMI), funzione che, dal 1991, avrebbe esercitato anche presso la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS).

Anche il secondo premierato del leader del CSV coincise con il turno di presidenza lussemburghese del Consiglio europeo, nonché con un momento tra i più delicati della storia dell'integrazione continentale. In effetti, i grandi rivolgimenti consumatisi tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio del decennio successivo – in primissimo piano la fine della Guerra fredda, il crollo dell'URSS e lo scoppio della prima guerra del Golfo – imponevano all'Europa dei Dodici una riflessione più matura e sistematica sulla possibilità di dotare la CEE di un effettivo contenuto politico. Si era pertanto decisa la convocazione di due CIG parallele, una sull'Unione economica e monetaria (UEM) e l'altra, per l'appunto, sull'unione politica. E proprio il Lussemburgo di S. era chiamato a presiedere questi due incontri decisivi per il futuro del continente.

In un primo momento, e pur nella sostanziale positività della congiuntura economica, i negoziati sembrarono procedere all'insegna della stanchezza e della confusione. Ciononostante, la presidenza lussemburghese, nel 1991, riuscì a presentare due importanti documenti. Il primo precisava le linee guida dell'UEM e prefigurava la struttura del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Il secondo consisteva in un progetto di Trattato sull'unione politica, il quale introduceva il concetto dei tre Pilastri dell'Unione europea – il primo comunitario, il secondo dedicato alla politica estera e di sicurezza comune e il terzo, di carattere intergovernativo come il secondo, consacrato alla Giustizia e affari interni – e di fatto delineava l'effettiva fisionomia dell'Unione europea (UE).

Quest’ultimo progetto, inizialmente, sollevò non poche resistenze, sia da parte della Commissione di Jacques Delors, la quale ribadiva la necessità di progettare un’architettura istituzionale unica per la nuova Comunità, sia di alcuni delegati dei governi nazionali, in specie i rappresentanti di Londra e, seppure in misura minore, di Parigi. In tale contesto, S. intervenne suggerendo una formula di compromesso, la quale prospettava limpidamente la possibilità di un progressivo sviluppo in senso federale per la costruenda Unione (*ivi*, p. 180). Anche se destinata a una rapida archiviazione, a causa delle veementi rimostranze britanniche, la proposta di S. ebbe comunque il merito di riaprire, per di più nell’ambito di un consesso diplomatico, il dibattito sulla possibile vocazione federale dell’Europa (*ivi*, pp. 180-181) (v. anche Federalismo).

Il 15 luglio del 1994, il Consiglio straordinario di Bruxelles, espressamente riunitosi per procedere alla nomina del successore di Delors, designava il primo ministro lussemburghese – allora al suo terzo mandato nazionale – Presidente della Commissione europea. Si trattò, in realtà, di una scelta di compromesso, fortemente condizionata dalle pressioni del premier britannico, il quale, nel timore che Palais Breydel divenisse il quartier generale dei fanatici della federazione europea, già un mese prima aveva posto il veto all’elezione del belga Jean-Luc Dehaene. Sostenendo la candidatura di S. – cioè di una personalità moderatamente autorevole, nonché proveniente dal più piccolo tra gli Stati membri dell’Unione – John Major puntava peraltro a ridimensionare il profilo della presidenza della Commissione, intendendo con ciò sancire la chiusura definitiva della stagione di Delors.

Ottenuta, il 18 gennaio, l’approvazione del Parlamento europeo – a dire il vero con un margine piuttosto esiguo di voti a favore, 260 su un totale di 521, a testimonianza del profondo disappunto degli eurodeputati rispetto alle vicende che

avevano portato alla sua elezione – il nuovo presidente procedette a nominare i commissari, i quali entrarono in carica 1° febbraio 1995.

Appena insediatosi a Bruxelles, S. cominciò a occuparsi della folta agenda europea, indicando nel rafforzamento dell'Unione, con particolare riferimento all'introduzione della moneta unica e alla revisione del Trattato di Maastricht, e nella preparazione dell'ampliamento gli obiettivi principali sui quali concentrare gli sforzi. Tale chiarezza di propositi evidenziò da subito che il lussemburghese possedeva, oltre a radicate convinzioni europeiste, una solida caratura politica, abilità diplomatica e pragmatismo. Del resto, l'entità delle questioni sul tappeto, di importanza cruciale per il futuro dell'Unione, richiedevano all'esecutivo brussellese, e particolarmente al suo presidente, un'azione energica e risoluta, nonché una ferma volontà di perseguire l'interesse comune a fronte delle resistenze, più e meno tenaci, degli stati nazionali (v. Castronuovo, 2004, p. 124).

Per parte sua, S. ravvisava nell'unificazione monetaria il traguardo di gran lunga più importante. Nella sua ottica, infatti, la moneta unica rappresentava un passaggio decisivo sulla via dell'unificazione sovranazionale, la cui attuazione dipendeva in larga misura dalla capacità delle Istituzioni comunitarie di gestire la difficile fase di transizione, monitorando attentamente i target di inflazione, di bilancio e di debito pubblico dei singoli stati membri. E, di fatto, successo incontestabile della discussa Commissione presieduta dall'uomo del Granducato fu proprio la realizzazione dell'UEM all'inizio del 1999. S., preoccupato per l'impatto sociale dell'Euro, presentò un'iniziativa, nota come "Azione per l'occupazione in Europa – un patto di fiducia", la quale invitava i Quindici a coordinare le politiche sociali, le politiche strutturali e i piani nazionali per l'occupazione. Accolta favorevolmente dal Consiglio europeo di Firenze, 21-22 giugno 1996, e divenuta oggetto di una specifica risoluzione

del Consiglio europeo di Amsterdam, tale proposta avrebbe costituito un elemento centrale dell'UEM (v. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/ACF360.htm).

Per quanto concerneva la sfida dell'Allargamento a Est, S. riteneva necessaria l'elaborazione di una strategia complessiva, giacché giudicava impensabile un ampliamento dei confini dell'Unione che non fosse accompagnato da un rafforzamento della crescita e della competitività interne, come pure da un'ampia riforma delle politiche agricole e strutturali. Pertanto, il 16 luglio del 1997 presentava al Parlamento la comunicazione "Agenda 2000", la quale, oltre a fornire un quadro dettagliato del grado di idoneità all'Adesione dei singoli paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) – con relativa indicazione del calendario per l'apertura dei negoziati – prendeva in esame le azioni necessarie, in termini di riforme e finanziamenti, per predisporre l'UE all'ampliamento.

Nell'ultimo anno del suo mandato, la Commissione S. fu protagonista, insieme all'Europarlamento, di un acceso confronto interistituzionale. In effetti, l'Assemblea di Strasburgo, che pure aveva sempre mostrato una certa difficoltà nel dialogare con la compagine in carica a Bruxelles, dalla fine del 1998 aveva inasprito le polemiche, ventilando presunte irregolarità perpetrate dall'esecutivo dell'UE nella gestione del bilancio comunitario (v. Bilancio dell'Unione europea). Accuse pesanti, cui aveva fatto seguito, il 17 dicembre, la mancata concessione del discarico per l'esercizio del budget del 1996. Ne conseguì una crisi istituzionale, la quale mise drammaticamente in luce la fragilità intrinseca del collegio brussellese, nonché la debolezza della leadership del suo presidente. Era opinione diffusa, infatti, che S., incapace di vigilare sul comportamento dei commissari (con particolare riferimento alla francese. Édith Cresson e allo spagnolo Manuel Marin), avesse

implicitamente avallato ripetuti episodi di corruzione e atteggiamenti nepotistici.

In un clima di sfiducia e di tensione, nel gennaio 1999 il Parlamento decise di incaricare un comitato di esperti indipendenti affinché indagasse sull'operato complessivo della Commissione. Il 15 marzo, il comitato presentava il suo rapporto, offrendo un'immagine fortemente negativa dell'esecutivo dell'UE nel suo insieme, al di là delle specifiche responsabilità a carico dei singoli commissari. Nella stessa serata del 15 marzo, a seguito di difficili discussioni con alcuni europarlamentari, il presidente annunciava – con tono algido, a nascondere l'amarezza – le dimissioni collettive della Commissione.

Nonostante la débâcle della parentesi brussellese, S. non abbandonò la scena europea. Al contrario, il 13 giugno dello stesso 1999 entrava all'Europarlamento – restando in carica fino al termine della legislatura – e nel 2002 veniva designato tra i cinque membri lussemburghesi della Convenzione sul futuro dell'Europa (v. Convenzione europea).

Quindi, S. è divenuto uno dei componenti del consiglio d'amministrazione della General Mediterranean Holdings (GenMed), società finanziaria dell'anglo-iracheno Nadhmi Auchi, e, a Lussemburgo, ha ricoperto ruoli di responsabilità nell'ambito di alcune commissioni di esperti e del Ministero di Stato.

Giulia Vassallo (2010)