

L'Unione Europea dopo Bratislava

Nel loro primo incontro informale a ventisette dopo il referendum sulla Brexit a Bratislava i Capi di Stato e di Governo dell'Unione hanno fatto sfoggio di unità, affermando che *“per quanto un paese abbia deciso di lasciarla, l'Unione Europea resta indispensabile per tutti gli altri”* (e nelle circostanze attuali si tratta di una affermazione certamente meritoria), e ribadendo l'impegno di *“offrire ai cittadini...la visione di una Unione Europea...di cui possano fidarsi e che possano sostenere”*. Nella *road map* acclusa alla Dichiarazione conclusiva, che formalmente rispecchia solo le proposte dei Presidenti del Consiglio Europeo, del Consiglio e della Commissione a conclusione della discussione svoltasi nella riunione informale, è delineata una serie di iniziative e di misure in vari settori, dall'immigrazione alla sicurezza interna, dalla difesa allo sviluppo sociale ed economico, da realizzare nella prospettiva del sessantesimo anniversario del Trattato di Roma che ricorrerà il prossimo anno. Ma il tempo delle dichiarazioni è ormai finito, e quello delle realizzazioni concrete non sembra essere ancora giunto. La genericità di alcune delle espressioni usate nel documento conclusivo del Vertice informale conferma che il consenso sulle formule nasconde spesso la difficoltà di mettersi d'accordo sulla sostanza.

Un esempio su tutti. Nella *road map* si parla di misure per ampliare il consenso sulla politica migratoria e sulle *“modalità di*

applicazione dei principi di responsabilità e solidarietà”. Benissimo: ma intanto l'Ungheria non ha per questo rinunciato al referendum sul rifiuto del meccanismo di redistribuzione dei rifugiati e continua a rafforzare i muri che ha costruito, mentre in molti altri paesi europei l'approccio al problema dei migranti è lungi dall'essere improntato a principi di solidarietà, e forse nemmeno di responsabilità. Con altrettanta generica ambiguità è affrontata la dimensione geo-politica delle migrazioni: proporsi di intensificare il *“dialogo e la cooperazione con i paesi terzi per la riduzione dei flussi illegali”* sembra poco più di una dichiarazione di stile a fronte dell'enormità, anche sotto il profilo economico, del compito di chi voglia veramente affrontare le cause socio - politiche delle migrazioni, in particolare di quelle in provenienza dal continente africano. Reticenza tanto più sospetta se la si confronta con la ben maggiore precisione sulle misure di sostegno ai paesi attraversati dalla rotta balcanica, mentre della proposta che solo pochi giorni prima aveva avanzato la Commissione per un meccanismo finanziario per accrescere le risorse destinate a progetti di sviluppo in Africa non si trova alcuna traccia nella *road map*. Paradossalmente (ma non tanto), uno degli aspetti che in materia migratoria risaltano con maggiore concretezza dalla *road map* è quello del contrasto, con l'impegno a rendere operativa entro dicembre la guardia costiera europea di recentissima costituzione.

Cosa è cambiato, e soprattutto, cosa potrà cambiare con Bratislava? E lo stesso interrogativo vale per i molti impegni in altri settori sin qui solennemente assunti e disinvoltamente disattesi. Quante volte ci si è proposto di progredire sulla strada della difesa comune, per la quale l'Alto Commissario Mogherini ha messo sul tavolo una serie di proposte concrete? Quante volte ci si è fissato l'obiettivo di *“creare un futuro economico promettente per tutti e offrire migliori opportunità ai giovani”*?¹ E qual è il punto di ricaduta tra i Capi di Stato o di Governo sulla *vexata quaestio* del rapporto austerità/crescita? E sul completamento dell'Unione Bancaria? E si potrebbe continuare: ma la lista dei disaccordi e delle ambiguità sarebbe molto lunga.

Nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato il 14 settembre scorso dinanzi al Parlamento Europeo, il Presidente della Commissione ha affermato che in questa fase del processo di integrazione l'Europa sta attraversando *“una crisi esistenziale”*. *“Mai come adesso - ha proseguito Junker - tra gli Stati europei c'è stato così poco terreno comune, e così poche materie sulle quali poter lavorare insieme”*. Non è questione, quindi, di divergenze su questo o quel tema specifico, ma di generale decadimento del senso di comunità sul quale è stata fondata l'integrazione europea.

Del problema della percezione che l'Europa ha di se stessa è parte anche la definizione della linea da tenere nei negoziati (quando si apriranno) per l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

Qui il rischio è quello di svendere i principî costitutivi del Mercato Interno nel tentativo di ricostruire su basi nuove un

¹ Bisogna peraltro riconoscere che anche in questa materia la tabella di marcia di Bratislava prevede un impegno preciso, e cioè l'estensione del Fondo Europeo per gli investimenti strategici entro dicembre.

rapporto che non l'Unione, ma una risicata maggioranza del popolo britannico, sull'onda di una campagna referendaria in cui gli slogan hanno spesso prevalso sulla sostanza dei problemi, ha messo in discussione.

Su come articolare i futuri rapporti dell'Unione con la Gran Bretagna le opinioni sono molte e diversificate. È probabile che occorrerà fare mostra di un certo grado di inventiva, ma non oltre il limite rappresentato dal rispetto dei principi. Sappiamo tutti che Londra ha un interesse particolare a non perdere l'aggancio con il Mercato Interno, ma che non vuole sottostare al principio della libera circolazione delle persone al suo interno. Darle soddisfazione su questo punto significherebbe per l'Unione trasmettere alle opinioni pubbliche europee un dirompente segnale di disinteresse per la tutela dell'elemento umano rispetto ai fattori più propriamente economici del Mercato Interno. E' questo uno dei punti principali del futuro negoziato con il Regno Unito sul quale c'è bisogno di grande chiarezza.

Del resto, anche Londra dovrebbe avvertire l'esigenza di risolvere al più presto il nodo della sua uscita dall'Unione. Le turbolenze che stanno facendo paurosamente oscillare la sterlina, scesa ai livelli più bassi degli ultimi trenta anni, sono in grande misura anche conseguenza dell'incertezza degli operatori sul mercato britannico circa le modalità con le quali si realizzerà la Brexit, in particolare per quanto riguarda l'accesso al mercato interno dell'Unione.²

Ma di chiarezza c'è bisogno anche - e forse soprattutto - nei rapporti fra i paesi membri dell'Unione.

I segnali di insoddisfazione che vengono dai popoli europei non possono e non devono essere sottovalutati. Un recente studio di un

² Significativa dell'incertezza che regna anche all'interno del governo inglese la recente dichiarazione del Cancelliere dello Scacchiere secondo la quale, se è vero che il popolo ha deciso la Brexit, *“tuttavia con il voto non ha detto di voler diventare più povero e meno sicuro”*.

noto Istituto di ricerche ha concluso che esistono almeno 34 richieste di referendum antieuropei in ben diciotto paesi membri dell'Unione. Ed anche se è prevedibile che una gran parte di queste richieste resterà senza seguito, il segnale è comunque molto preoccupante.

Ma alimentare le tensioni solo per trarne un vantaggio politico immediato, come avviene purtroppo da parte di non pochi leader politici europei, non fa che peggiorare le cose e contribuire alla crescita dei populismi che stanno mettendo in crisi l'intero processo di integrazione.

E, indipendentemente dal risultato³, cosa ha fatto il Primo Ministro Orban chiedendo al popolo ungherese di esprimersi sul punto se accettare o respingere il meccanismo di redistribuzione dei rifugiati faticosamente messo a punto a livello europeo se non radicalizzare ulteriormente l'opinione pubblica del suo paese intorno ad una questione ben altrimenti complessa, ridotta all'alternativa secca di un referendum?

Si avverte, in queste scelte, il rifiuto della politica come faticosa ricerca di soluzioni e il trionfo della semplificazione ammiccante per opinioni pubbliche sempre più disorientate. Come stupirsi, allora, se diventa sempre più difficile affrontare il problema migratorio nella tragica complessità dell'intreccio dei fattori politici, economici e culturali che ne sono alla base?

Mescolando inoltre disinvoltamente il piano nazionale con quello comunitario ed introducendo l'elemento del previo consenso del Parlamento nazionale⁴, Orban sembra deciso a mettere in discussione due principi caratteristici del processo di integrazione: quello del voto a maggioranza e quello della

autonomia della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, secondo la linea che lo ha condotto anche a farsi promotore fra i paesi gruppo di Visegrad (oltre la stessa Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Slovacchia) della richiesta di una revisione dei Trattati in senso accentuatamente intergovernativo.

Anche da questo punto di vista l'Unione è ad un bivio, stretta tra la rinascita dei nazionalismi e la pressione per un ritorno al metodo intergovernativo che viene dai paesi dell'est, e l'evidenza della vacillante coesione fra quelli che dovrebbero rappresentare il motore della rinascita del processo di integrazione, e cioè i paesi fondatori. Ed è così che anche la semplice gestione dell'esistente diventa più faticosa, lenta e contrastata.

In queste condizioni, bastano gli appelli che - come ha fatto il Presidente del Consiglio Europeo Tusk nella lettera che ha inviato ai suoi colleghi alla vigilia della riunione informale di Bratislava dei giorni scorsi - periodicamente vengono rivolti ai responsabili politici europei a superare le divergenze ed i contrasti?

Nella lettera Tusk, nel respingere la prospettiva orwelliana della trasformazione dell'Europa in un superstato, ha indicato nell'aumento della *"...collaborazione tra gli Stati membri tesa a riunire le nostre forze nell'Unione"* e nel rifiuto del *"conferimento di nuovi poteri"*⁵ alle Istituzioni l'unica strada realisticamente percorribile per superare la crisi.

C'è quindi anche nelle parole del Presidente del Consiglio Europeo un chiaro orientamento a rafforzare la dimensione intergovernativa all'interno della struttura istituzionale dell'Unione a discapito delle Istituzioni. Ci sembra questo un modo, al tempo stesso, forzato e sterile di impostare il

³ Come noto, il referendum non ha raggiunto il quorum per la sua validità legale, ma circa il 99% sul 43% della popolazione che ha votato si è espresso contro la redistribuzione dei rifugiati.

⁴ Il quesito referendario era così formulato: *"Volete che l'Unione Europea possa prescrivere l'insediamento di cittadini non ungheresi in Ungheria senza il consenso del Parlamento?"*

⁵ Tusk ha aggiunto che su questo punto specifico egli ha riscontrato "chiaramente" il consenso dei suoi colleghi del Consiglio Europeo: anche di quello italiano?

problema. Forzato perché prefigura un pericolo - il superstato - obiettivamente inesistente. Sterile perché un appello, per quanto accorato, alla collaborazione, appare oggi come oggi non molto di più di un “*wishful thinking*”, mentre - e la cosa non può non preoccupare - la contrarietà al rafforzamento delle Istituzioni è affermata con perentoria chiarezza.

A giudicare dai piani per la ricollocazione dei migranti fra i vari paesi europei sostanzialmente inapplicati, dalla costruzione di muri e di barriere a segmentare ed isolare lo spazio comune europeo, dalle incomprensioni ed i contrasti sul completamento dell'Unione Bancaria, ed in generale sulla gestione dell'Unione

Monetaria, non si può che concludere che gli appelli da soli non bastano più a superare le incomprensioni ed i contrasti.

Eppure, come ha detto Mario Draghi in una recente audizione al Parlamento Europeo: “*Non possiamo semplicemente aspettare tempi migliori....*”. Bisogna agire adesso. I prossimi mesi ci diranno se ci sarà la volontà politica e il coraggio istituzionale per farlo, anche se gli auspici non sembrano essere dei migliori: la prospettiva di procedere tutti assieme diventa ormai sempre più evanescente, e l'alternativa di un gruppo di volenterosi che operino da “apripista” ancora non si vede all'orizzonte.

Gianfranco Verderame

Il CdS è inserito nell'elenco delle Associazioni culturali che possono beneficiare del 2 per mille. Saremo grati ai nostri lettori se vorranno ricordarsene al momento della compilazione della dichiarazione dei redditi e diffondere questa informazione.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Roberto NIGIDO

Autorizzazione Trib. Roma N. 249/82 del 30-6-82

La riproduzione, totale o parziale, di questa pubblicazione è autorizzata a condizione di citare la fonte.

Direzione, Redazione: Via degli Astalli, 3/A - 00186 Roma

Per l'associazione: Tel e fax: 06.679.10.52 - www.studidiplomatici.it - e-mail: studidiplomatici@libero.it

Conto corrente postale del CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI n. 62027008

Conto corrente bancario: UniCredit Banca di Roma - Agenzia ROMA Via del Corso “C”

c/c n° 000401005051 - CAB: 05154 ABI: 02008 IBAN: IT 50 M 02008 05154 000401005051

Codice BIC SWIFT: UNCRITM1745