CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
PALAZZETTO VENEZIA
Via degli Astalli, 3/A – 00186 Roma

LETTERA DIPLOMATICA
n. 1195 – Anno MMXVIII
Roma, 15 gennaio 2018

L'Unione Europea e l'Europa Mediterranea

Il 10 gennaio si è svolto a Roma il quarto incontro informale dei Capi di Stato o di Governo di Cipro, Francia, Italia, Grecia, Malta, Portogallo e Spagna riuniti nel c.d. MED7, costituito nel 2016 su impulso del Primo Ministro greco Alexis Tzipras, rapidamente condiviso dall'allora Presidente francese Hollande e per l'Italia dal Presidente del Consiglio Renzi.

L'esercizio MED7 era nato in un clima caratterizzato dalla vicenda greca e dalle emozioni (e dalle preoccupazioni) che essa aveva suscitato. I giornali greci dell'epoca attribuivano a Tzipras l'obiettivo di "creare un'*asse del sud* che controbilanciasse quello dei paesi dell'Europa del Nord" sul fronte della lotta contro l'austerità imperante e delle pressioni che essa imponeva sui Paesi più deboli.

Le riunioni successive a quella inaugurale di Atene nel settembre del 2016 hanno progressivamente allargato e precisato gli obiettivi del Gruppo, collegandoli più direttamente al complesso delle questioni più rilevanti per la vita e lo sviluppo dell'Unione, significativamente affrontate alla vigilia degli eventi in cui esse sarebbero state all'ordine del giorno: e così a Lisbona nel gennaio 2017, nell'imminenza del Vertice della Valletta, i lavori si concentrarono su sicurezza interna ed esterna, crescita e sviluppo e migrazioni ed a Madrid il 10 aprile 2017 sulla Brexit nella prospettiva del Consiglio Europeo del 29 che definì gli orientamenti per i relativi negoziati.[1]

L'ampia agenda della riunione romana, che andava dai temi economici legati alla prospettiva di riforma dell'UEM ed alla definizione del nuovo Quadro finanziario pluriannuale dell'Unione Europea alla Brexit, passando per la politica migratoria nella sua duplice dimensione interna ed esterna, lo sviluppo della dimensione sociale dell'Unione e le questioni istituzionali, offre l'occasione per cercare di fare il punto sui nodi principali sui quali dovrà concentrarsi l'attività dell'Unione nell'anno che si apre.

Vi accenniamo brevemente.

1) Per quanto riguarda le questioni finanziarie, vengono innanzitutto in rilievo i temi collegati all'Unione Economica e Monetaria dove - oltre al completamento dell'Unione Bancaria, nella quale mancano tuttora il meccanismo di sostegno comune al Fondo di Risoluzione unico, che interviene nelle crisi bancarie una volta esaurite le risorse reperite attraverso il "*bail in*", e quello di assicurazione dei depositi - resta aperta la questione del rafforzamento della capacità del sistema di contribuire alla crescita complessiva dell'eurozona attraverso la creazione di meccanismi per la stabilizzazione macroeconomica automatica e l'istituzione di un potere fiscale centrale europeo dotato di risorse adeguate ed assistito della necessaria legittimità democratica [2]. All'insieme di queste problematiche è sotteso un elemento

[1] Un quarto Vertice si sarebbe dovuto tenere a Nicosia nell'autunno scorso, ma è stato rinviato per motivi di agenda di alcuni partecipanti e per l'approssimarsi delle elezioni presidenziali che si terranno nell'isola il 28 gennaio.

[2] In questo capitolo rientrano, da una parte, l'integrazione del ***"fiscal compact"*** nella legislazione comunitaria e la trasformazione del Meccanismo Europeo di Stabilità in un ***Fondo Monetario Europeo*** capace di intervenire anche in funzione prociclica, e dall'altra la possibile creazione di un ***Ministro delle Finanze dell'eurozona*** dotato di un bilancio comune con risorse proprie e con capacità di ricorso al mercato finanziario.

comune, che segna il crinale della frattura prodottasi fra il nord ed il sud dell'Europa: il rapporto fra riduzione e condivisione del rischio e la necessità di ricreare un clima di fiducia fra i partner della zona euro profondamente incrinato dalle conseguenze della crisi economica e finanziaria degli anni scorsi.

2) Nella definizione del nuovo Quadro finanziario pluriannuale dell'Unione, che a partire dal 2020 sostituirà quello attualmente in vigore e che comincerà ad essere preparato - e negoziato - già nella primavera di quest'anno, le problematiche legate all'emergere di nuove priorità per l'azione comune si intrecciano con la diminuzione delle risorse che conseguirà all'uscita della Gran Bretagna. Da una parte, come osservato dalla Commissione nella presentazione nel documento sul futuro delle finanze dell'Unione, occorrerà "fare di più con meno", dall'altra bisognerà adeguare le modalità di finanziamento del bilancio alle nuove sfide collegate al fenomeno migratorio, alle accresciute esigenze nel campo della sicurezza e della difesa ed alle esigenze di ridurre le divergenze economiche fra i paesi membri, rafforzare la competitività in settori chiave come quelli della ricerca e sviluppo, sostenere ed incentivare le riforme strutturali e favorire la stabilizzazione macroeconomica, salvaguardando al tempo stesso un giusto equilibrio della spesa tra i settori tradizionali e quelli nuovi.

3) In materia migratoria, mentre per gli aspetti esterni si registra una progressiva convergenza nella direzione del riconoscimento della necessità di un approccio coordinato a livello europeo nei confronti dei Paesi dai quali originano i flussi di migranti, assistito da un adeguato livello di risorse, la dimensione interna resta una delle principali fonti di contrasti, con la netta chiusura dei Paesi del Gruppo di Visegrad (Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria) e le resistenze anche di altri Paesi centro europei a qualsiasi forma di redistribuzione dei richiedenti asilo. Centrale in questo contesto la riforma del sistema comune europeo di asilo, per la quale la Commissione, pur mantenendo la responsabilità primaria in capo al paese di primo ingresso, ha proposto un meccanismo di redistribuzione automatica al di sopra di una certa soglia di richiedenti, calcolata paese per paese sulla base della popolazione e del prodotto interno lordo[3].

4) Il rafforzamento della dimensione sociale dell'Unione costituisce, da una parte, il necessario corollario del Mercato Interno e dall'altra una componente ineludibile delle azioni volte a ridurre gli squilibri fra gli Stati Membri. La Commissione ha presentato una serie di proposte per dotare l'Unione di una accresciuta capacità di sostegno delle politiche sociali messe in atto dagli Stati Membri e per la creazione di un Pilastro europeo dei diritti sociali che è stato al centro del Vertice sociale di Gotemborg del novembre scorso.

5) Il capitolo delle questioni istituzionali è molto corposo. I confini della discussione sono stati tracciati da una parte dalla Commissione con il Libro Bianco sul futuro dell'Europa e con il discorso di Junker del settembre scorso dinanzi al Parlamento Europeo sullo Stato dell'Unione, e dall'altra dall'agenda europea che Macron ha illustrato nel suo discorso alla Sorbona. Sul tavolo ci sono il possibile passaggio, a Trattati invariati, dall'unanimità alla maggioranza in aree di grande sensibilità come la tassazione e taluni aspetti della politica estera comune, la fusione delle cariche di Presidente della Commissione e del Consiglio Europeo in un'unica figura, la creazione di un Ministro delle Finanze europeo, l'introduzione di liste transazionali per l'elezione del Parlamento Europeo. A questi temi, nel discorso alla Sorbona Macron ha poi aggiunto la proposta di una "rifondazione di un'Europa sovrana, unita e democratica" entro il 2024 da avviare con la creazione di un "Gruppo della Rifondazione

[3] Successivamente il Parlamento Europeo ha approvato ad ampia maggioranza un parere nel quale il principio del paese di primo approdo è superato da un meccanismo automatico e permanente di ricollocamento basato su quote, che prescinde dal punto di ingresso dei migranti.

europea" composto dai rappresentanti degli Stati europei che accetteranno di partecipare all'esercizio e delle Istituzioni dell'Unione, il rafforzamento della partecipazione dei cittadini mediante le c.d. "*Consultations citoyennes*" e la modifica della composizione della Commissione che dovrebbe passare a 15 membri dagli attuali 28, con il superamento (anche per i fondatori) del principio di un Commissario per paese che ne farebbe risaltare ulteriormente la natura di organo deputato a far emergere l'interesse collettivo europeo.

6) Sulla Brexit infine, dopo la decisione di passaggio alla seconda fase dei negoziati[4], le prossime scadenze riguardano l'approvazione da parte del Consiglio delle nuove direttive negoziali per la Commissione e la definizione del contenuto e della durata del periodo transitorio per i necessari adattamenti richiesti dall'uscita della Gran Bretagna.

***

Tutto questo mentre l'Unione attraversa una fase caratterizzata da una accentuata mobilità degli equilibri interni e da contrapposizioni che diventano sempre più nette. Non è solo il rimescolamento provocato dalla prospettiva dell'uscita della Gran Bretagna. Sul piano interno vi sono la crescita dei nazionalismi identitari, le torsioni autoritarie e le nuove fratture intorno all'asse costituito oggi dai Paesi del Gruppo di Visegrad e dei suoi "simpatizzanti" al centro dell'Europa, che avranno presto un'altra occasione per esprimersi sulla questione del possibile ricorso all'articolo 7 del Trattato per la sanzione di comportamenti in Polonia contrari ai principi fondamentali dello stato di diritto; l'approfondirsi del solco scavato nel tessuto delle società europee dal fenomeno migratorio; l'incertezza sulle prospettive future; le conseguenze non ancora completamente superate della crisi economica e finanziaria degli scorsi anni. Su quello esterno, le emergenze del quadro internazionale, l'indebolimento di riferimenti che ci eravamo abituati a considerare sicuri, le incognite sul fronte dell'estero vicino.

Su questo sfondo, la consultazione ed il coordinamento fra i Paesi mediterranei dell'Unione, che ne rappresentano un quarto della membership e contribuiscono per il 41% al suo finanziamento, può certamente costituire un fattore positivo nella misura in cui concorra al compattamento di un gruppo significativo di Paesi intorno all'obiettivo dello sviluppo e del consolidamento del processo di integrazione in un quadro di accresciuta legittimazione e partecipazione democratica.

Le conclusioni del Vertice di Roma sembrano andare in questa direzione: c'è il richiamo allo spirito dell'Agenda definita in occasione delle celebrazioni del sessantesimo anniversario della firma dei Trattati; l'accordo sui lineamenti della riforma dell'Unione Economica e Monetaria che combini la riduzione del rischio con la sua condivisione e le esigenze della stabilizzazione con quelle della sostenibilità sociale; l'impegno a promuovere politiche che diano risposte alle priorità espresse dai cittadini europei e la disponibilità a prendere in considerazione nuove forme di finanziamento dell'azione comune; la riaffermazione dell'attaccamento ai valori delle libertà e dei diritti civili contro quanti li mettono oggi in discussione; l'accento sugli aspetti di sicurezza e di difesa; il riconoscimento della priorità della risposta alle sfide provenienti dall'estero vicino con particolare riferimento al Mediterraneo ed all'Africa; la richiesta di una più efficace politica migratoria europea sia nel rapporto con gli stati di origine e di transito sia per la revisione del Sistema Comune Europeo di Asilo nella direzione del rispetto effettivo dei principi di responsabilità e di solidarietà; l'impegno, infine, a rafforzare la dimensione democratica e la partecipazione dei cittadini europei anche attraverso la formazione di liste transnazionali per le elezioni al Parlamento Europeo.

Rimane certo il rischio dell'approfondimento delle divisioni all'interno del quadro europeo. Ma, a parte il fatto che le prime fratture sono nate e

[4] Cfr. Lettera Diplomatica n. 1194 dell'11 dicembre 2017

vengono espressamente coltivate altrove[5], il Med7, a differenza dei Paesi del c.d. Gruppo di Visegrad, sembra porsi in una linea di continuità con l'obiettivo dello sviluppo del processo di integrazione e del rafforzamento, anche in senso democratico e partecipativo, della sua dimensione istituzionale.

La presenza nel gruppo di due Paesi fondatori, di cui uno strettamente collegato alla Germania dal Trattato dell'Eliseo, che ne garantisce e ne istituzionalizza il coordinamento e la collaborazione, può costituire inoltre un ponte con l'altro grande ed ineludibile protagonista del processo di integrazione, che sembra poter uscire da un lungo e complesso travaglio post elettorale con una nuova sensibilità su alcune delle istanze fatte valere dai Paesi mediterranei. Ed anche questo è un fatto certamente positivo.

La prospettiva, infine, emersa dall'incontro fra il Presidente del Consiglio Gentiloni e il Presidente Macron il giorno successivo al Vertice del MED7, di una istituzionalizzazione della collaborazione e del coordinamento anche tra Italia e Francia, sulla falsariga di quanto già esiste tra Francia e Germania, rafforzerebbe la coerenza del quadro complessivo, offrendo al nostro Paese una ulteriore possibilità per inserirsi in maniera determinata e propositiva nel confronto/dialogo tra Francia e Germania, che resta comunque determinante per il futuro del processo di integrazione, e per orientarlo verso obiettivi maggiormente rispondenti anche ai nostri reali interessi. Sulle condizioni perché ciò avvenga il Circolo di Studi Diplomatici si è ripetutamente espresso in passato[6] ed a chi scrive non resta, all'inizio del nuovo anno e nella prospettiva di scadenze che potrebbero essere cruciali per il Paese, che richiamare l'importanza del valore della stabilità e della prevedibilità dei comportamenti in una fase del processo di integrazione in cui appare più che mai necessario, da una parte, rifuggire dalle semplificazioni esasperate e dall'altra esprimere la credibilità e l'autorevolezza necessarie per contribuire alla ricerca di soluzioni accettabili per tutti.

Gianfranco Verderame

[5] Ancora recentemente il nuovo Cancelliere austriaco ha chiaramente evocato lo spettro della divisone dell'Europa intorno alla questione migratoria.

[6] Fra i tanti, si ricorda il Documento congiunto elaborato con Aperta Contrada su "Italia e Unione Europea in un mondo in pericolo: le ragioni di una scelta".

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»
Direttore Resp.: Giovan Battista Verderame
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 S.p.A. - Distretto ROMA Via del Corso "A"
Via del Corso, 307 -00186 Roma
c/c n° 000401005051 - IT 84 P 02008 05181 000401005051