

Conferenza sul futuro dell'Europa

I Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione hanno annunciato il 10 marzo scorso l'intenzione di convocare una conferenza per raccogliere pareri e proposte dei cittadini, e in particolare dei giovani, su come “plasmare il futuro del progetto europeo”. L'iniziativa richiama quella della Convenzione incaricata nel 2001 di elaborare una “Costituzione per l'Europa”. L'attuale progetto sembra proporsaggiamente - obiettivi meno ambiziosi nella forma e nella presentazione ma non molto dissimili nella sostanza.

Sono convinto che la decisione di dare il titolo di “Costituzione” al Trattato uscito dalla Convenzione, la sovraesposizione mediatica dei suoi lavori e l'enfasi posta sui suoi risultati siano state tra le cause, anche se non le uniche, del rigetto di quel trattato nelle consultazioni popolari tenutesi nel 2005 in Francia e nei Paesi Bassi. Le modalità della Convenzione avevano infatti generato un malinteso di fondo in una parte dell'opinione pubblica circa l'interpretazione da dare alla portata del trattato: malinteso che si è prestato alle strumentalizzazioni degli ambienti anti-europei. Quel trattato non istituiva una costituzione per uno Stato federale che non esisteva ancora, non creava il super-Stato europeo e non annullava le identità statuali nazionali, come molti cittadini, non solo in Francia e nei Paesi Bassi, erano stati indotti a credere. Codificava i trattati preesistenti, apportandovi progressi di sostanza significativi anche in senso federale, ma non decisivi per quanto riguarda la natura non ancora pienamente statale del processo di integrazione. Dopo il fallimento del “Trattato Costituzionale”, il suo contenuto è stato salvato, per l'essenziale, dal Trattato di Lisbona del 2007, che ha laboriosamente ripreso la maggior parte delle innovazioni apportate dalla Convenzione, per inserirle – a

pettine - nei preesistenti trattati europei. Questa premessa di metodo mi è apparsa doverosa per mettere in guardia dal ripetere fughe in avanti mediatiche e per richiamare l'attenzione sull'esigenza di valutare attentamente il potere evocativo delle parole prima di utilizzarle.

L'iniziativa delle tre Istituzioni è molto opportuna. Lo è in particolare in questo momento in cui si è finalmente manifestata la volontà di alcuni Paesi membri e delle Istituzioni europee di rilanciare il processo di integrazione alla luce delle sfide, vecchie e nuove, alle quali l'Europa è confrontata e delle attese dei cittadini. Queste attese vanno registrate e tenute in attento conto ai fini delle azioni concrete da intraprendere, senza inseguire progetti velleitari. Obiettivi molto rilevanti per la sicurezza e il benessere dei cittadini e la difesa dei valori europei sono iscritti da tempo nei trattati, ma rimangono in buona parte inattuati, per mancanza di volontà politica dei governi e/o di strumenti giuridici adeguati previsti nei trattati stessi. A queste due categorie appartengono, sia pure in misura diversa, la politica economica, la politica dell'immigrazione, la politica estera e di sicurezza, la politica di difesa.

L'unione economica e monetaria è stata indicata come un obiettivo costituente del progetto europeo, in quanto logica derivazione del mercato comune, sin dal Vertice tenuto a L'Aja nel 1969. L'unione monetaria è stata realizzata con un assetto istituzionale compiutamente federale dal Trattato di Maastricht del 1992: l'EURO circola dal 2002 come moneta unica tra i Paesi che vi aderiscono; è emesso dalla Banca Centrale Europea la quale definisce la politica monetaria della zona EURO. Le resistenze nazionali emerse a Maastricht hanno impedito che la politica economica, di bilancio e fiscale fosse affidata a istituzioni federali: è rimasta

di competenza dei singoli Paesi membri. Il coordinamento a livello europeo previsto dal trattato si è rivelato insufficiente, pur essendo migliorato negli ultimi anni, ai fini di assicurare uno sviluppo economico armonioso nell'insieme dell'Europa e di fare fronte a shock endogeni ed esogeni. Un progresso molto significativo è stato compiuto con la decisione del luglio del 2020 di dare maggiore consistenza al bilancio comune e di dotare l'Unione della capacità di indebitarsi al di là delle risorse proprie, come fanno tutti gli Stati nazionali. Ulteriori miglioramenti potrebbero essere conseguiti se fossero adottate alcune delle proposte presentate negli scorsi anni dalle Istituzioni e da vari Paesi Membri per rafforzare il coordinamento delle politiche economiche nazionali senza necessariamente modificare il trattato. Quest'ultimo prevede infatti già la regola della maggioranza in seno al Consiglio per l'adozione delle decisioni in materia di politica economica e di bilancio: regola indispensabile per qualsiasi progresso, soprattutto a 27. Quella che è mancata finora dunque è la volontà politica di dare compiuta attuazione a quanto previsto dal Trattato. Tuttavia anche un coordinamento rafforzato delle politiche economiche non eliminerà le distorsioni commerciali e produttive tra i Paesi membri, senza l'armonizzazione dei livelli di fiscalità: armonizzazione sinora impedita dalla regola dell'unanimità prevista per l'adozione delle decisioni ad essa relative.

Analoghe considerazioni valgono per la politica dell'immigrazione, la quale è rimasta sostanzialmente ferma al palo, nonostante quanto previsto dalle disposizioni del Trattato per la sua attuazione: disposizioni che includono la regola della maggioranza in seno al Consiglio. Se è certamente mancata la volontà politica dei Paesi membri, mancano però nel Trattato anche strumenti validi per far rispettare le decisioni prese, come previsto invece per le decisioni in materia di politica di bilancio.

E' illusorio immaginare una "politica estera comune" fino a quando l'Unione Europea non avrà assunto in questa materia un assetto federale: fino a quando cioè i Paesi membri non avranno deciso di condividere la propria sovranità in politica estera con

istituzioni europee, analogamente a quanto hanno fatto in materie quali il mercato interno, la politica commerciale, la politica della concorrenza e la politica monetaria. Sono concepibili tuttavia e sono state concepite e attuate - con risultati non irrilevanti - specifiche iniziative di politica estera. L'esperienza ha messo in evidenza peraltro l'estrema difficoltà per il Consiglio di prendere decisioni impegnative e tempestive, se devono raccogliere l'unanimità dei Paesi membri. Anche in politica estera è indispensabile adottare la regola della maggioranza per consentire all'Unione Europea di salvaguardare i propri interessi e la propria identità sul piano internazionale. Più in generale, è maturato da tempo il momento di abolire la regola dell'unanimità in tutti gli articoli del Trattato per i quali è ancora prevista. Ne è dimostrazione quanto è avvenuto per il mercato interno, che ha potuto essere realizzato solo dopo che la regola della maggioranza è stata introdotta in questa materia dall'"Atto Unico" del 1987. Il passaggio alla maggioranza in politica estera richiede uno straordinario sforzo di volontà politica da parte dei Paesi membri. Questa ipotesi non appare tuttavia più così irrealistica, in particolare dopo l'uscita del Regno Unito dall'Unione, nella presente congiuntura mondiale. I governi che fossero disposti a metterla in atto tra di loro potrebbero del resto fare ricorso alle "cooperazioni rafforzate": queste sono previste dal Trattato qualora "gli obiettivi ricercati non possano essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme", a condizione che partecipino almeno nove Stati membri.

La rimozione dell'ostacolo dell'unanimità non sarebbe tuttavia sufficiente a rendere efficaci le iniziative di politica estera dell'Unione. Allo stato attuale gli Stati europei non hanno la capacità militare - anche operando congiuntamente - di realizzare credibili iniziative di politica estera per scongiurare, da soli, i pericoli che minacciano l'Europa alla soglia della sua casa: la rinnovata aggressività russa, i conflitti nel Medio Oriente e i loro rigurgiti nel Mediterraneo, l'instabilità e l'insicurezza del

continente africano, che ne rendono fragili le istituzioni e impediscono uno sviluppo economico diffuso in modo equilibrato tra la popolazione. E' ora possibile ricominciare a sperare sul contributo degli Stati Uniti non solo per contenere la Russia ma anche per cercare di riportare ordine in Medio Oriente. Sono convinto peraltro che gli Stati Uniti - per impegnarsi in questa direzione - chiederanno ai Paesi europei la loro solidarietà per quanto riguarda i rapporti con Russia e Cina: condizione che non è stata ancora interamente chiarita dai Paesi dell'Unione. Ma è necessario riconoscere che aiutare l'Africa a trovare pace, sicurezza e benessere diffuso è responsabilità soprattutto di noi europei, se vogliamo evitare che l'Africa finisca per riversarsi fisicamente sul nostro continente per fuggire dai suoi drammi interni o che diventi una colonia della Cina con conseguenze negative anche per l'Europa e per il resto del mondo. Mi azzardo a sperare che la passata esperienza coloniale in Africa abbia insegnato qualcosa agli europei.

Senza pretendere per ora la messa in atto di una politica comune della difesa affidata a istituzioni sovranazionali, i cittadini europei possono legittimamente chiedere ai loro governi e ai loro parlamenti di rafforzare - con una iniziativa comune - le capacità di difesa nazionali per portarle a livelli credibili, se impiegate congiuntamente sul piano europeo. Anche per essere in grado, se necessario, di fare fronte da soli alla Russia e convincerla ad assumere atteggiamenti meno confrontativi. Questo obiettivo potrà essere raggiunto mediante il coordinamento europeo delle operazioni militari a sostegno delle iniziative di politica estera, l'utilizzo degli strumenti finanziari europei già esistenti (il Fondo Europeo per la Difesa), la razionalizzazione delle spese per la produzione in comune di armamenti e nuove regole europee di bilancio in materia di investimenti, inclusi quelli per la difesa. Gli investimenti nel settore della difesa sono vitali per la sicurezza dei cittadini, allo stesso

titolo degli investimenti in altri settori essenziali per il benessere e il progresso della collettività: scuola, ricerca, sanità, ambiente, infrastrutture, protezione del suolo ecc... Quando verranno elaborate in sede europea nuove regole in sostituzione del Patto di Stabilità per ora sospeso, dovrebbe essere finalmente accolta la proposta avanzata ripetutamente in passato (già dal tempo del negoziato per Maastricht) di stralciare le spese per investimenti dal computo dei limiti di bilancio. L'esclusione dal computo anche degli investimenti per la difesa sarebbe un segnale molto chiaro della volontà degli europei di non essere sopraffatti dai nostri competitori. "Parla con toni moderati. E munisciti di un grosso bastone" recita una nota massima della saggezza politica.

In assenza di unanimità, il Trattato offre un utile strumento: quello delle "cooperazioni strutturate permanenti". Ad esse possono far ricorso gli Stati che "rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari" e che intendano assumere responsabilità "più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative". Un tentativo avviato qualche anno fa non ha dato peraltro risultati significativi, almeno finora, probabilmente anche a causa dell'elevato numero di Stati che si sono dichiarati interessati a parteciparvi. I Paesi dell'Unione Europea hanno le capacità economiche e tecnologiche e dispongono di utili strumenti giuridici e finanziari europei per assicurare congiuntamente una difesa efficace dei valori della nostra civiltà: valori che sono seriamente minacciati su più fronti. Nelle opinioni pubbliche europee dovrebbe essere finalmente maturata la consapevolezza che difenderli dipende dalla nostra volontà. L'espressione concreta di questa volontà sarebbe tra l'altro conforme agli impegni che abbiamo assunto in seno alla NATO e ci consentirebbe di trattare con gli Stati Uniti da una posizione meno subordinata nel contesto atlantico.

Roberto Nigido

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è stato inserito nell'elenco degli Enti di ricerca che possono essere destinatari del cinque per mille. Il beneficio può esserci attribuito indicando il codice fiscale del Circolo (80055250585) nel relativo riquadro del modello per l'attribuzione del cinque per mille per la ricerca.

L'Archivio del Circolo di Studi Diplomatici è consultabile al link <https://circolostudidiplomatici.unilink.it>

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Lettera Diplomatica»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

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: 06.699.40.064 – e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/mae/it/ministero/associazioni/circolostudidiplomatici.html>

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