

L'Europa affronta la sfida del nuovo ampliamento. Ma non ha definito la rotta

Hanno chiesto da tempo di aderire all'Unione Europea quasi tutti i Paesi dei Balcani occidentali: Albania, Serbia, Montenegro, Macedonia del Nord. L'Unione ha già riconosciuto loro lo status di Paese candidato: è l'atto formale dell'accettazione della domanda di adesione. I negoziati sono in corso con Serbia e Montenegro, ma non con Albania e Macedonia del Nord a causa dell'opposizione della Bulgaria. Hanno richiesto l'adesione più recentemente anche alcuni Paesi dell'Europa Orientale in passato facenti parte della ex Unione Sovietica: Ucraina, Georgia, Repubblica di Moldova. La reazione di alcuni Paesi membri è stata a lungo riservata. Ma "maiora premunt"

Del resto rimane incerto l'orizzonte temporale per l'adesione di tutti i Paesi in questione: sia dei Balcani Occidentali che dell'Europa Orientale. E' dubbio che loro condizioni giuridiche, istituzionali, politiche, economiche possano maturare in tempi compatibili, da un lato, con le loro aspettative e, dall'altro, con la loro partecipazione senza gravi tensioni a sistemi economici di consolidato stampo liberale, a istituzioni provatamente democratiche e a sofisticate procedure come quelle in vigore nell'Unione Europea. L'esperienza dell'ampliamento nei primi anni 2000 ai Paesi ex-comunisti dell'Europa Centrale è stata istruttiva e non è da ripetere. I danni provocati alla funzionalità e credibilità dell'Unione hanno dimostrato che l'adesione di alcuni di quei Paesi è stata prematura: è stata decisa nel 2003, molti anni prima che entrasse in vigore il trattato di riforma firmato a Lisbona nel 2007. Il trattato era stato concepito proprio per consentire un ampliamento senza traumi a numerosi nuovi membri portatori di tradizioni civili e politiche così diverse da quelle dei precedenti componenti dell'Unione. Nutro inoltre delle riserve sulla valutazione data a suo tempo in sede politica alla verifica delle condizioni richieste per l'accoglimento della domanda di

adesione (come dimostra il caso della Polonia per lo stato di diritto).

I drammatici avvenimenti in Ucraina hanno convinto la Commissione e ora anche il Consiglio Europeo a ritenere prioritario il segnale politico da dare a Kiev, e a Mosca. Il Consiglio Europeo ha così deciso, nella sessione del 23 e 24 giugno, di concedere lo status di paese candidato all'Ucraina e alla Repubblica di Moldova. Contestualmente la prospettiva di Paese candidato è stata - per il momento - solo promessa anche alla Georgia e alla Bosnia-Erzegovina. Sono ancora in corso infatti le procedure per verificare il rispetto dei parametri - economici, giuridici e politici - decisi a Copenaghen nel 1993 per ottenere lo status di Paese candidato: capacità dell'economia di funzionare correttamente in un libero mercato integrato; esistenza dello stato di diritto (essenzialmente l'indipendenza della magistratura); osservanza delle regole democratiche e tutela dei diritti umani e delle minoranze.

Sono convinto che la decisione del Consiglio Europeo sia stata saggia e comunque dovuta. Il Consiglio Europeo mi è sembrato peraltro consapevole della contraddizione insita nel prendere due decisioni apparentemente inconciliabili: ulteriore ampliamento a Paesi ancora lontani dai parametri richiesti; e mantenimento dell'indispensabile unità intorno ai valori fondanti dell'integrazione europea. Nel tentativo di trovare un punto di equilibrio tra queste due scelte il Consiglio Europeo ha accolto la proposta presentata da Macron di creare una Comunità Politica Europea, della quale farebbero parte sia gli attuali che i futuri Paesi membri. L'obiettivo è offrire una "piattaforma di coordinamento politico per tutti i Paesi del continente" volta a promuovere il "dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune in modo di rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità del

continente europeo”. Tale quadro non sostituirà “l’ampliamento e rispetterà pienamente l’autonomia decisionale dell’Unione Europea”.

L’idea di creare una associazione di Stati intorno all’Unione, come sala di attesa per far maturare nei Paesi candidati le condizioni per una adesione piena, non è nuova. Fu avanzata nei primi anni ’90, con contenuti non solo politici ma anche economici, da alcune menti lungimiranti, quando si pose il problema del primo ampliamento a Est. Allora non fu accolta. Nella situazione attuale la soluzione recepita dal Consiglio Europeo appare abile, ma rimane solo di facciata se non viene accompagnata da iniziative volte ad approfondire l’integrazione tra gli attuali Paesi Membri e a rafforzare l’efficacia dell’azione dell’Unione. Di tali iniziative non vi è traccia nelle conclusioni del Consiglio Europeo. La soluzione adottata consente all’Unione Europea di prendere tempo: sempre che i Paesi che chiedono l’adesione siano disponibili ad accettarla; e che non si trasformi in un ulteriore elemento di contestazioni e tensioni, in particolare nella complessa fase negoziale di concezione e definizione. Non affronta comunque il problema di fondo in questo momento cruciale per il futuro del progetto avviato 70 anni fa dai Padri Fondatori: quale destino intendono proporre all’Unione Europea gli europei di oggi?

Alla vigilia del Consiglio Europeo mi era sembrato infatti fosse doveroso per i suoi componenti offrire ai propri cittadini qualche prospettiva in merito agli sviluppi costituzionali dell’Unione. Ma nelle conclusioni relative ai seguiti da dare alla Conferenza sul futuro dell’Europa non ve ne è alcun cenno. Il Consiglio Europeo si è limitato a prendere atto delle proposte contenute nella relazione presentata dai tre copresidenti della Conferenza. Né vi è cenno alla richiesta di molti europei e del Parlamento Europeo di portare l’Unione a più elevati livelli di integrazione per promuoverne una evoluzione graduale auspicabilmente verso un orizzonte federale. La “reinvenzione” della Comunità Politica Europea - non inserita in un progetto più

organico di riforma - nasconde, a mio avviso, la mancanza di visione e di capacità reattiva e innovativa dell’Unione Europea su questioni strategiche essenziali per il suo futuro e per la sua stessa sopravvivenza: la mia è una constatazione purtroppo fin troppo ovvia, in una Unione composta di 27 membri ormai così eterogenei e divisi. Concordo pertanto col commento di Adriana Cerretelli (Il Sole 24 Ore del 25 giugno), la quale ritiene che questa scelta, pur “seducente e obbligata”, possa tradursi nella “creazione di una piccola ONU, senza il peso né il nerbo dell’originale”, con la conseguenza di far scivolare gradualmente l’Unione “verso una irrilevanza senza ritorno”. Mentre “la sua proiezione geopolitica deve necessariamente passare per una auto-riforma e un salto integrativo radicale”.

Eppure la richiesta di progressi verso una Europa federale è stata recentemente condivisa dai leader di alcuni Paesi membri i quali si sono detti disposti - in dichiarazioni pubbliche fatte nei mesi scorsi - a promuovere la rinuncia all’unanimità per le politiche più rilevanti ai fini di dare una voce unitaria e credibile all’Europa nel mondo, come la politica estera e di sicurezza; così come per la politica fiscale, la cui armonizzazione a livello europeo è fondamentale per il funzionamento del mercato interno. Si tratterebbe di un passo decisivo, che segnerebbe il salto di qualità nel Consiglio da un sistema ancora sostanzialmente confederale a uno federale. Alcuni di questi leader hanno anche chiesto di completare l’unione monetaria mediante l’unione economica, di bilancio e della fiscalità, al fine di rafforzare la solidità economica dell’Europa. Mi sarei atteso quindi da questi leader qualche considerazione “a caldo” a commento delle conclusioni del Consiglio Europeo, in coerenza con le dichiarazioni espresse in precedenza. Ma non ne ho registrate, almeno finora. Provo a farne qualcuna io.

C’è da attendersi che, anche se il Consiglio convocasse una conferenza intergovernativa per la riforma dei trattati, come ha chiesto il Parlamento Europeo (è una decisione di procedura che il Consiglio può prendere a

maggioranza semplice), diversi Paesi Membri si opporrebbero, nel corso dei negoziati della conferenza, a riforme anche non impegnative in senso federale, per le quali occorre comunque l'unanimità: tredici Paesi hanno già anticipato questa posizione. I Paesi desiderosi di partecipare a una integrazione più avanzata potrebbero istituire allora tra di loro una "cooperazione rafforzata" retta da regole specifiche (è sostanzialmente il caso dell'EURO) per la politica estera e di sicurezza e per la fiscalità, nelle quali la regola è l'unanimità; e eventualmente anche per altre materie che possono essere decise a maggioranza ma che continuano a essere frenate da un gruppo di Paesi costituenti una "minoranza di bocca". Non è da escludere tuttavia che i Paesi contrari al rafforzamento della struttura federale dell'Unione in materia di politica estera blocchino la decisione del Consiglio volta ad autorizzare una cooperazione rafforzata in questa materia. Si tratta infatti di una decisione che, pur essendo di procedura, richiede l'unanimità, trattandosi di politica estera; mentre per decidere la costituzione di una cooperazione rafforzata in materia di politica fiscale vale la regola di procedura del voto a maggioranza qualificata prevista per le cooperazioni rafforzate in tutte le materie che non siano la politica estera.

L'abbandono dell'unanimità da parte dei Paesi partecipanti a una cooperazione rafforzata per le decisioni operative di

quest'ultima è tra l'altro una condizione indispensabile per la sua funzionalità. I Paesi contrari all'iniziativa potrebbero utilizzare il loro potere di veto come arma di ricatto per imporre la loro partecipazione all'iniziativa stessa e poi per bloccarne le decisioni. Lo stesso ragionamento non vale invece per la politica della difesa: il trattato prevede infatti che, per autorizzare una cooperazione rafforzata in questo settore (definita "cooperazione strutturata permanente"), il Consiglio decida a maggioranza qualificata. Nel caso non fosse possibile instaurare una cooperazione rafforzata per le materie sopraccennate, si potrebbe ricorrere a un trattato di natura costituente ad hoc – nel quale includere eventualmente anche la difesa – tra i Paesi pronti a sottoscriverlo, nella speranza di estenderlo successivamente agli altri Membri. Lo si è fatto per Schengen e per il Fiscal Compact.

Il punto cruciale tuttavia è: quanti e quali Stati europei che contano ai fini di creare la necessaria massa critica intendono muovere insieme verso una Europa politica con un orizzonte federale? Nella attuale - e storica - contingenza, è una verifica da fare con urgenza. Mi auguro che il nostro Governo ne sia cosciente e che il Presidente del Consiglio decida di prendere l'iniziativa. A questo stadio, l'alternativa alle scelte coraggiose è la sconfitta definitiva del progetto europeo.

Roberto Nigido

Si ricorda che il Circolo di Studi Diplomatici è 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: Piazzale della Farnesina, 1 – 00135 Roma

Per gli abbonamenti: Tel: 340.86.57.044 - e-mail: studidiplomatici@libero.it

<https://www.esteri.it/it/ministero/sindacati-e-associazioni/circolostudidiplomatici/>

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