

UNIONE EUROPEA ALLARGATA ALL'UCRAINA: SI O NO?

di Sergio Fabbrini

su Il Sole 24 Ore del 19 giugno 2022

Venerdì scorso la Commissione europea ha reso pubblica la sua opinione favorevole a considerare l'Ucraina un paese-candidato a entrare nell'Unione europea. L'opinione della Commissione verrà discussa la settimana prossima (23-24 giugno) dal Consiglio europeo (dei capi di governo dei 27 stati membri dell'Ue), cui spetta la decisione per avviare il processo. Dopo il viaggio di Draghi, Macron e Scholz a Kiev, è probabile che il Consiglio europeo approverà l'opinione della Commissione.

Un grande risultato per Zelensky. Sul piano pratico, però, l'entrata dell'Ucraina nell'Ue richiederà molto tempo. Essa dovrà introdurre provvedimenti per garantire l'indipendenza del potere giudiziario, per contrastare la corruzione, per neutralizzare il potere degli oligarchi, per proteggere i diritti delle minoranze linguistiche (russofone, in specifico), oltre che per adeguare la propria legislazione all'*acquis communautaire* (l'insieme di regolamenti e direttive) che regola il funzionamento del mercato interno.

Se gli allargamenti del 2004, 2007 e 2013 avevano richiesto 13-15 anni, nel caso dell'Ucraina sarà necessario molto più tempo. Comunque, il processo di allargamento si è rimesso in moto. È un bene o un male? La risposta dipende dalla prospettiva con cui si guarda all'Ue. Vediamo perché.

Se si usa la prospettiva della 'politica internazionale', l'allargamento dell'Ue costituisce la condizione imprescindibile per stabilizzare il continente europeo. Più paesi europei entrano nell'Ue, più alte saranno le barriere alle mire espansionistiche di potenze autoritarie, come la Russia. Questa prospettiva è sostenuta dagli alti funzionari degli stati nazionali (diplomatici, militari), per i quali l'Ue è un'organizzazione internazionale, un Consiglio d'Europa più strutturato.

Per costoro, lo stato nazionale costituisce la base necessaria della cooperazione internazionale, cooperazione che non può che avere un carattere intergovernativo. La logica intergovernativa è accentuata dalla necessità di accomodare gli stati che di volta in volta entrano nella "famiglia europea". È indubbio che i vari allargamenti hanno portato a

una maggiore stabilità del continente europeo. Così come è indubbio che, una volta entrata nell'Ue, l'Ucraina potrà opporre all'aggressività russa la solidarietà immediata dell'intera Ue (l'art. 42.7 del Trattato sull'Unione Europea, Teu, afferma che "qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso"). Ma è anche indubbio che i vari allargamenti hanno reso assai meno efficace l'azione politica dell'Ue. Un esito ininfluenza per questa prospettiva.

Così non è per la prospettiva della 'politica interna'. Per quest'ultima, i vari allargamenti hanno allontanato il processo di integrazione dalla sua missione originaria (creare "un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa", Preambolo, Teu), proprio perché hanno indebolito il carattere sovranazionale dell'Ue. Quest'ultima non è nata per essere il complemento civile della Nato, ma per contenere gli stati nazionali all'interno di un framework decisionale sovranazionale.

Senza le decisioni della Corte europea di giustizia o l'azione della Commissione e poi del Parlamento europeo, sarebbe stato impossibile costruire il mercato continentale più integrato al mondo. La prospettiva sovranazionale è infatti sostenuta da attori economici e sociali (imprese, università), impossibilitati a crescere dentro i vincoli degli stati nazionali. La natura sovranazionale dell'Ue è stata incrinata dai vari allargamenti, in quanto essi, accentuando la disomogeneità tra gli stati membri, hanno reso necessario il coordinamento intergovernativo. In particolare, gli allargamenti (verso est) degli anni Duemila hanno portato a una messa in discussione dei principi costitutivi dell'Ue. Come i cuculi, i governi illiberali dell'est (si pensi a Polonia e Ungheria) hanno usato le istituzioni intergovernative per annidarsi nell'Ue, paralizzandone periodicamente il funzionamento. Il sistema istituzionale dell'Ue, infatti, richiede l'unanimità per prendere decisioni in politiche strategiche, unanimità a sua volta protetta dall'unanimità necessaria per riformarla.

Certamente, di fronte a drammatiche emergenze (come nella pandemia o nella guerra russa), l'Ue ha saputo prendere decisioni importanti. Ma nessuna organizzazione può svilupparsi, se riesce a decidere solamente quando è in pericolo la propria esistenza. Per questa prospettiva, dunque, occorrerebbe riformare la stessa Ue, differenziando istituzionalmente i Paesi che perseguono l'obiettivo dell'unione sempre più stretta e i Paesi interessati a partecipare al mercato unico o a specifiche politiche di sicurezza (verso cui quindi far confluire i vari allargamenti). In assenza di ciò, l'allargamento all'Ucraina (e alla

Moldavia oltre che agli stati dei Balcani occidentali) è destinato a indebolire il versante sovranazionale dell'Ue, rafforzando il suo carattere intergovernativo di organizzazione internazionale.

È questo che si vuole? Insomma, l'Ue non può non aprirsi all'Ucraina, come ha proposto con forza il governo Draghi. Quest'ultimo, però, dovrebbe considerare le conseguenze di tale 'scelta obbligata' (von der Leyen). Il nostro Paese, a partire da De Gasperi e Spinelli, ha sempre sostenuto il carattere sovranazionale dell'Ue. Occorre trovare una soluzione istituzionale che, nello stesso tempo, stabilizzi l'Europa e faccia funzionare l'Ue.