



Associazione Per l'Incontro delle Culture in Europa



Il cantiere dell'Unione Europea: Quali prospettive?

Franco Chittolina

Settembre 2022

Il cantiere dell'Unione Europea: quali prospettive?

Lo straordinario processo di integrazione continentale europea ha poco più di settant'anni di vita, un tempo che non è ancora stato sufficiente a portare a compimento il progetto dei Padri fondatori, avviato con la dichiarazione di Schuman del 1950 e i Trattati delle prime comunità europee, quella del carbone e dell'acciaio del 1951 e quella economica europea nata con il Trattato di Roma del 1957.

Da allora l'impresa comunitaria ha realizzato molti dei suoi obiettivi, in particolare sul versante economico e commerciale, meno su quello sociale e politico e istituzionale. In materia di politiche sociali, dopo una prima fase di forte attività, le iniziative comunitarie sono andate progressivamente riducendosi nonostante che i Trattati degli ultimi trent'anni, in particolare quello di Maastricht e quello di Lisbona attualmente in vigore, abbiano creato le condizioni per politiche sociali più avanzate, ma solo in parte portate a compimento. Resta ancora un patrimonio da cui attingere nuovi stimoli la "Carta europea dei diritti fondamentali" che, adottata tra forti resistenze come una dichiarazione di principi, è finalmente diventata un documento con valore vincolante nel 2009 con il Trattato di Lisbona.

Sul versante politico e istituzionale l'Unione Europea ha incontrato non poche difficoltà e resta ancora lontana dal realizzare una "sovranità europea" e progredire nella direzione di una "democrazia tra le nazioni". Questi ultimi anni sono stati attraversati in Europa, e non solo, da movimenti nazional-populisti che hanno ridato vita a forme di sovranismo tuttora presenti in molti Paesi membri. Le elezioni europee del 2019 avevano registrato una larga vittoria delle forze politiche europeiste, senza tuttavia trasferire sufficientemente questo potenziale di spinta all'integrazione nei Paesi membri, con il risultato di ritrovare in Paesi importanti come Francia e Italia una crescente ostilità a rafforzare l'Unione.

L'UNIONE EUROPEA OGGI

Ad un'Unione Europea segnata nel 2020 dall'irruzione del Covid ed esposta a forti tensioni internazionali si è aggiunta nel febbraio del 2022 l'aggressione della Russia all'Ucraina. La risposta europea non si è fatta attendere. Per fare fronte alla crisi economica innescata dalla pandemia l'UE era intervenuta nel luglio del 2020 con lo straordinario strumento del Next Generation UE, dotato di 750 miliardi euro (tradottosi in Italia con i circa 200 miliardi di euro del "Piano nazionale di ripresa e resilienza" - PNRR), una svolta importante per una politica di solidarietà europea in vista di una progressiva integrazione continentale.

Di altra natura ma altrettanto straordinaria la risposta all'invasione Russia dell'Ucraina: l'UE ha reagito compatta in difesa dell'integrità territoriale ucraina e per la salvaguardia del diritto internazionale. Lo ha fatto sul versante umanitario aprendo le frontiere dell'Unione a una decina di milioni di profughi e su quello politico e militare,

rafforzando i propri interventi per la sicurezza in collaborazione con l'Alleanza atlantica (NATO).

Negli anni 2020-22 il massiccio intervento finanziario intervenuto da parte della Banca centrale europea (BCE), le proposte della Commissione europea sostenute dal Parlamento, l'iniziativa della coppia franco-tedesca e i compromessi raggiunti dai Capi di Stato e di governo dei Ventisette hanno costituito interessanti aperture verso il futuro, varchi che potrebbero consentire all'Unione di uscire in campo aperto verso un'accelerazione del processo di integrazione al proprio interno e di ripresa di ruolo nella scena mondiale.

Al proprio interno, al di là dell'imponente massa monetaria complessiva mobilitata, l'Unione può adesso far leva sulle quattro componenti principali della sua vita politica: i popoli che la compongono, le politiche avviate, le sue Istituzioni che hanno retto all'urto, ma andranno riviste e rafforzate e le prospettive aperte dalla conclusione della Brexit e dalla ripresa delle politiche di allargamento dell'UE con l'obiettivo di diventare un soggetto geopolitico rilevante, senza farsi schiacciare da avversari e alleati.

I POPOLI D'EUROPA DOMANI

Siamo un continente plurale dove convivono pacificamente, entro i confini dell'UE, popoli con storie diverse, nel passato spesso conflittuali e ancora oggi collocati sui bordi di faglie che li dividono da est ad ovest e da nord a sud, e che potrebbero provocare smottamenti anche inattesi, come è stato nel caso di Brexit o come potrebbe accadere con alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale. Tutto questo mentre altri popoli chiedono di entrare nell'UE, dai Balcani all'Ucraina, con Moldavia e Georgia.

Sono popoli fatti di donne e uomini con situazioni sociali segnate da grandi diseguaglianze, con aspirazioni diverse che hanno contribuito ad alimentare in questi anni movimenti nazional-populisti, oggi tutt'altro che spenti. Questi popoli, con queste persone, sono all'origine – grazie a un meccanismo di democrazia ancora incompiuta, come quella delle elezioni del Parlamento europeo – della designazione dei responsabili chiamati a governare l'Europa.

Nel 2019 questi "Vertici" sono stati completamente rinnovati, nuove figure sono al timone dell'UE, con due donne, Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, e Christine Lagarde, presidente della Banca centrale europea, con responsabilità importanti. Minore il ricambio registrato alla guida dei governi nazionali, dove spiccano due attori importanti come il Cancelliere Olaf Scholz, succeduto ad Angela Merkel, e il riconfermato presidente francese Emmanuel Macron, politico fuori dagli schemi abituali ma in condizioni di relativa fragilità. Anche l'Italia, con la presidenza di Mario Draghi, si era rafforzata sulla scena europea ed internazionale: la sua traumatica uscita di scena ha aperto prospettive incerte sul futuro europeista dell'Italia, uno dei Paesi fondatori del processo di integrazione europea.

LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA DOMANI

Il periodo 2020-2022 ha fatto intravedere novità importanti nelle politiche europee, in particolare con un ritorno al valore fondativo della solidarietà e un'accresciuta attenzione al rispetto dello Stato di diritto, minacciato da involuzioni illiberali in Polonia e Ungheria e in un quadro mondiale inquietante per la diffusione di regimi autocratici, come in Paesi confinanti con l'UE come la Russia e la Turchia.

È stata confermata la priorità della politica ambientale, il sostegno alla ricerca e all'innovazione, mentre resta ancora esitante l'impegno per una politica comune della difesa e il rilancio convincente di una nuova politica sociale comunitaria, nonostante la significativa innovazione del sostegno dato, con il programma "Sure", alle casse integrazione europee e la ripresa di stimolo per il "Pilastro europeo dei diritti sociali"

La crisi ha imposto di far fronte alla caduta libera dell'economia e la risposta questa volta – a differenza di quanto accaduto nelle crisi del decennio scorso – è venuta da una vigorosa proposta della Commissione europea, sulla scia dell'iniziativa franco-tedesca di ricorrere alla creazione di un debito comune europeo, circoscritto per ora alla situazione di dissesto finanziario provocato dalla pandemia.

Sta in questo la novità più importante di questa difficile stagione dell'Europa: una forma inedita di solidarietà, in parte in forma di sussidi e in parte, quasi equivalente, di prestiti a tasso agevolato grazie all'affidabilità sui mercati finanziari della Commissione europea, cui toccherà reperire le risorse necessarie, come già sperimentato positivamente per il Programma "Sure".

Sulla scia di questa decisione, e sotto il ricatto energetico russo responsabile di una nuova crisi economica, l'UE potrebbe riprendere l'esperienza del "Piano europeo di ripresa", il "Next generation UE", a sostegno di una attiva politica di riduzione dei consumi e per avviare una politica energetica comune, oggi non prevista dai Trattati.

Si tratta di una novità che potrebbe innescarne altre, almeno altrettanto importanti nella direzione di una fiscalità europea coordinata per rafforzare le risorse proprie del bilancio UE, con la conseguenza di fornire inoltre un'occasione al Parlamento europeo per rafforzare il proprio ruolo.

Resta da sottolineare che queste priorità politiche hanno un supporto finanziario in due tempi: di qui al 2023 con la forte iniezione del "Piano per la ripresa" e fino al 2027 con il bilancio settennale dell'UE, oggi ancora contenuto attorno alla soglia dell'1% del Prodotto interno lordo. Una soglia che Commissione e Parlamento avrebbero voluto superata, obiettivo parzialmente raggiunto con il Piano "Next generation UE" con i suoi 750 miliardi di euro venuti ad aggiungersi, dopo il rafforzamento ottenuto dal Parlamento, ai 1085 miliardi di euro del Bilancio UE 2021-2027.

LE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA DOMANI

La pandemia da Covid-19 ha messo a dura prova anche le Istituzioni europee: prima, per dare una risposta alle prime urgenze sanitarie; dopo per contrastare una crisi economica e sociale di dimensioni inedite per l'UE, aggravatasi ulteriormente dopo l'invasione russa dell'Ucraina.

Nel caso della lotta al Covid, i ritardi anche dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) nel dichiarare lo stato di pandemia, unitamente alla sorpresa per le dimensioni che quest'ultima andava prendendo in Europa, a partire dall'Italia, sono stati all'origine di qualche incertezza da parte delle Istituzioni UE, peraltro non dotate di sufficienti competenze in materia sanitaria per intervenire in misura adeguata, senza che questo impedisse di venire in soccorso agli Stati membri per un approvvigionamento condiviso dei vaccini.

Nella seconda fase, quella della risposta alla crisi economica e sociale, abbiamo assistito a dinamiche complesse tra le Istituzioni UE, con reazioni differenziate tra di loro: rapida quella della Banca centrale europea (BCE), con consistenti interventi finanziari ad orientamento "federale"; largamente condiviso l'appello del Parlamento europeo per una reazione a misura del dramma che si stava manifestando, più faticose le procedure cui erano confrontati il Consiglio dei ministri e la Commissione nelle cui mani erano le leve per predisporre una strategia innovativa davanti alla novità della situazione.

Queste difficoltà si sono ripresentate drammaticamente con l'aggressione russa all'Ucraina: se la risposta umanitaria è stata tempestiva, altrettanto non si può dire sul versante della difesa e della sicurezza. Priva di una politica comune di sicurezza, l'UE ha faticato non poco a mantenere la necessaria compattezza politica, tanto al proprio interno che nei confronti dell'alleanza atlantica, cui era stata delegata fin dal 1949 la protezione militare dell'Europa. L'occasione è però servita anche a rivedere la strategia europea in materia di difesa, con l'obiettivo di rafforzare il ruolo dell'UE nella NATO e garantirsi una relativa autonomia al suo interno.

La lezione è apparsa chiara: la macchina istituzionale ha pagato il prezzo della sua complessità, dei limiti riscontrati nelle competenze comunitarie e delle forche caudine del voto all'unanimità in un'Europa di Paesi gelosi della loro sovranità, preoccupati per i loro interessi immediati, piuttosto che del bene comune dell'Unione o riluttanti ad accettare vincoli al rispetto dello Stato di diritto per la fruizione del bilancio, come nel caso di Ungheria e Polonia.

Da una parte questi ostacoli rendono merito al coraggio trovato dalle Istituzioni UE alla fine del confronto, ma nel contempo segnalano che molto sarà da rivedere nell'affidamento delle competenze all'Unione di domani e nelle procedure e regole di decisione, in particolare per superare la strozzatura del voto all'unanimità con il conseguente ricatto del potere di veto.

Qualche adeguamento alla nuova situazione è stato trovato all'interno delle regole esistenti (come la sospensione del Patto di stabilità, l'allentamento delle regole sugli aiuti di Stato e, soprattutto, la creazione di un debito comune europeo) e altri ancora

sarà opportuno produrre; molto invece dovrà essere ripensato in vista di un nuovo Trattato, che ormai si impone, e per il quale la “Conferenza per il futuro dell’Europa”, nel giugno 2022 ha chiesto una revisione cui si è detto recentemente disponibile anche il cancelliere tedesco), insieme ad altre misure già adottabili a Trattati costanti.

I CONFINI DELL’UNIONE EUROPEA DOPO BREXIT

Con l’uscita del Regno Unito dall’Unione Europea il 31 dicembre 2020, grazie all’atteso compimento della Brexit, i confini dell’UE si sono modificati, ma solo provvisoriamente. Infatti, oltre la frontiera tornata sulla Manica, altri “smottamenti” potrebbero prodursi in futuro. Non tanto per l’improbabile uscita di “democrazie sovraniste”, come nel caso di Ungheria e Polonia, quanto piuttosto per l’insofferenza di territori britannici nei confronti di Londra.

Brexit da una parte ha modificato i confini, creando una “frontiera di mercato”, tra Regno Unito e Irlanda del nord con la conseguenza di avvicinarla alla Repubblica d’Irlanda; dall’altra rischia di dare una nuova spinta alla domanda di indipendenza della Scozia, come confermato dalle ultime elezioni scozzesi (probabile preludio a un nuovo referendum sull’indipendenza) e, più recentemente, da quelle in Irlanda del nord. Tutto questo tralasciando il problema non del tutto risolto dei confini tra Spagna e Gibilterra.

Non sono le sole incertezze contenute nell’accordo di recesso: altre riguarderanno in particolare il rispetto delle regole di mercato e degli aiuti di Stato e la gestione dei probabili contenziosi che ne seguiranno, con il problema aperto delle competenze in proposito della Corte europea di giustizia. Al di là delle dichiarazioni rassicuranti, Brexit non è finita e quanto sta capitando tra le due sponde della Manica manda a dire che il problema ci accompagnerà ancora in futuro.

Recentemente una nuova prospettiva si è aperta per un allargamento dei confini dell’attuale Unione, all’indomani dell’invasione russa dell’Ucraina. Richieste di adesione all’UE giacevano da tempo a Bruxelles, qualcuna aveva visto trasformata tale domanda nello status di “Paese candidato”, ma i negoziati erano sostanzialmente fermi. Adesso che l’Ucraina, insieme alla Moldavia e alla Georgia, si sono aggiunte alla lista le prospettive di un futuro allargamento diventano meno remote, anche se sicuramente non imminenti.

L’area europea che dovrebbe registrare i primi nuovi ingressi dovrebbe essere quella balcanica, con i Paesi candidati Montenegro, Serbia, Macedonia del nord e Albania, anche se nell’attesa va segnalato l’ingresso nell’area euro il 1° gennaio 2023 della Croazia, un messaggio politico significativo per i Balcani. Nell’attuale congiuntura politica restano intanto sospesi i negoziati con la Turchia avviati nel 2005, a testimonianza di quanto sia complessa ed esigente la procedura di adesione. Per l’ingresso nell’Unione bisogna soddisfare criteri irrinunciabili politici ed economici.

Tra i criteri politici: istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti umani e il rispetto e la tutela delle minoranze; tra quelli economici, un’economia di mercato funzionante, capace di far fronte alla concorrenza e alle forze di mercato.

Senza dimenticare che i futuri Stati membri UE dovranno integrare nel loro quadro giuridico tutta la normativa adottata dall'Unione Europea nei suoi settant'anni di vita.

Si tratta di criteri che, uniti a una procedura decisionale complessa che esige il consenso di tutti gli Stati già membri dell'UE, richiedono tempi lunghi, temperati da forme di partenariato con i Paesi candidati con un'importante assistenza finanziaria per contribuire ad un loro progressivo avvicinamento agli standard praticati dai Paesi membri. Potrebbe contribuire a questo dialogo strutturato con i futuri candidati la proposta di Emmanuel Macron di dare vita a una "Comunità politica europea" con minori vincoli rispetto all'Unione esistente.

L'UNIONE EUROPEA, UN ATTORE GEOPOLITICO

Quando nel 2019 la presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, volle indicare il nuovo profilo di questa Istituzione dichiarò che essa doveva caratterizzarsi come "attore geopolitico". Queste parole segnavano un passo avanti rispetto a fasi precedenti, in particolare quella della legislatura europea 2014-2019 che, anche grazie alle nuove modalità di designazione del presidente avevano contribuito a una sua più forte legittimazione popolare e avevano permesso di dichiarare "politico" il ruolo della Commissione europea. Ma intanto lo scenario internazionale stava cambiando con la gestione del potere politico a livello mondiale, dal 2013 con Xi Jinping in Cina e poi negli Stati Uniti con la presidenza di Donald Trump dal 2017 a 2021, senza dimenticare Vladimir Putin, da vent'anni al potere in una Russia nostalgica della sua dimensione imperiale.

Se si vuole riprodurre in un disegno geometrico semplificato questa situazione si può ricorrere a una forma di un trapezio con lati di diversa lunghezza, più lunghi quelli riferiti agli Stati Uniti, alla Cina, più corti quelli riferiti alla Russia e all'Unione Europea. Più complesso valutare le dimensioni di ciascuna delle quattro principali potenze e ancor più i rispettivi rapporti di forza, anche perché tutti e quattro questi attori stanno vivendo un'evoluzione accelerata, in vista anche di nuove alleanze.

Agli Stati Uniti, da tempo egemoni sulla scena economica, si sta rapidamente avvicinando la Cina che, alla sua crescita economica, sta aggiungendo una forte spinta al riarmo con la conseguenza di riposizionare progressivamente il centro della competizione politica, e non solo, nell'area del Pacifico, dove non andrà dimenticata l'India in rapida evoluzione demografica ed economica. Questo mentre nell'area atlantica sembra ridursi il peso dell'Occidente che aveva a lungo dominato il mondo, con un rallentamento della potenza degli Stati Uniti e una perdita di ruolo nel mondo dell'Unione Europea.

La guerra della Russia contribuirà non poco a modificare il quadro politico internazionale, già fortemente indebolito nelle relazioni multilaterali costruite dopo la Seconda guerra mondiale, e indurrà a rivedere i processi di globalizzazione, riportandoli su spazi più selettivi e probabilmente incoraggiando derive protezioniste. In questo quadro l'Unione Europea ha interesse ad accelerare il suo processo di integrazione,

anche a costo di differenziarne le aree tra un nucleo politico centrale di Paesi membri a vocazione federale e uno spazio più ampio economico-commerciale al quale potrebbero partecipare Paesi che ancora non hanno aderito all'UE.

L'opzione federale dovrà allora sviluppare nuove politiche comuni, tra queste in priorità quella della sicurezza e della difesa, quella fiscale, energetica e ambientale e rivedere in profondità le proprie Istituzioni con procedure decisionali semplificate e liberate dal voto all'unanimità.

Questo aiuterà l'Unione a resistere all'accerchiamento degli avversari e a guadagnare autonomia con gli alleati, consentendole anche di riprendere ruolo almeno al di là dei propri confini più ravvicinati, come nel caso di una nuova politica di cooperazione con la vicina Africa, con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo della sua economia, di contrastare le mire cinesi e russe sulle risorse di quel continente e di raffreddare i flussi migratori che si dirigono in Europa. Quest'ultimo obiettivo non troverà realizzazione senza un governo dei flussi dell'immigrazione regolare, con la revisione dell'accordo di Dublino per i profughi, e senza una capacità programmata di accoglienza sostenibile per quanti entreranno nell'UE.

CONCLUSIONE

La costruzione dell'Unione Europea di domani è un cantiere aperto e non basterà una manutenzione ordinaria per affrontare le sfide che l'attendono. Le emergenze che sta attraversando, da quella sanitaria a quella economica, da quella ambientale a quella bellica, esigono risposte rapide e fortemente strutturate per resistere nel tempo e acquisire consenso da parte dei cittadini. "Fondata" con il nome di "Comunità europea" a metà del secolo scorso e diventata "Unione Europea" a inizio degli anni '90, dopo la caduta del Muro di Berlino, l'unificazione tedesca e la dissoluzione dell'Unione Sovietica, dopo settant'anni di vita ha bisogno di essere "rifondata", se non vuole essere "affondata" da movimenti nazional-populisti e se vuole avere una parola da dire nella storia del XXI secolo.

Restano validi i suoi valori fondativi, primi tra tutti la solidarietà, ma devono essere riviste politiche ed Istituzioni, senza rinunciare all'orizzonte di una Costituente europea che affronti dalle fondamenta il nuovo profilo di questa "casa comune" e chiarisca quali possano essere i Paesi che la abitano condividendo il progetto politico di una futura "sovranità europea", destinata non a mortificare le sovranità nazionali ma a rafforzarle e a farle pesare anche nelle relazioni internazionali.

Forse l'attuale congiuntura politica non è favorevole ancora alla revisione dei Trattati, ma non può impedire che vengano attivati con più coraggio quelli esistenti, sperimentando man mano nuove iniziative più avanzate, come è avvenuto per la risposta al Covid e alle sue conseguenze economiche. Anche il doloroso conflitto russo-ucraino è un'occasione per prendere coscienza delle nostre inadeguatezze e delle nostre dipendenze, in particolare quando non si ha una politica estera e di sicurezza comune,

senza la quale siamo pericolosamente esposti alle aggressioni, militari od economiche, di Russia e Cina e agli interessi prioritari dei nostri alleati.

Richiede coraggio il nuovo cantiere comunitario: l'augurio è che possa valere per i futuri rifondatori dell'Unione Europea quanto detto da Mark Twain: "Non sapevano che era impossibile e allora lo hanno fatto".

Franco Chittolina, 13 settembre 2022

In copertina: European flag on metal scaffolding background

Copyright: **European Communities, 1999**

Source: EC - Audiovisual Service