

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

DIALOGHI DIPLOMATICI

258

**ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA
E INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA**

(9 maggio 2022)



CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI
Piazzale della Farnesina, 1 - 00135 ROMA
tel.: 06.36914455

e-mail: studidiplomatici@libero.it

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

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

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.

DIALOGHI DIPLOMATICI

258

ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA

(9 maggio 2022)



Dialogo Diplomatico con la partecipazione del Direttore Centrale per l'Integrazione Europea del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Min. Plen. Nicola VEROLA, e del Dott. Federico FUBINI del Corriere della Sera

e con la partecipazione degli Ambasciatori del Circolo di Studi Diplomatici:

Maria Assunta ACCILI, Adriano BENEDETTI, Paolo CASARDI, Gabriele CHECCHIA, Luca del BALZO, Patrizio FONDI, Giancarlo LEO, Mario E. MAIOLINI, Maurizio MELANI, Elio MENZIONE, Laura MIRACHIAN, Roberto NIGIDO, Carlo Maria OLIVA, Ferdinando SALLEO.

Maurizio Melani: sono molto lieto di accogliere, assieme al Co-Presidente Ambasciatore Casardi e a tutti i soci presenti, il Direttore Centrale per l'Integrazione Europea, Ministro Nicola Verola, da noi molto apprezzato fin da quando iniziò la sua carriera tra noi, e il Vice Direttore del Corriere della Sera, Federico Fubini.

Il tema che trattiamo oggi ha costantemente accompagnato il processo di integrazione europea fin dal primo allargamento dell'allora Comunità Economica all'inizio degli anni '70 al Regno Unito, all'Irlanda e alla Danimarca. Il principio che all'allargamento dovesse accompagnarsi un approfondimento dell'integrazione non ha prevalentemente trovato riscontro nella realtà. Ed anzi i nuovi membri hanno in genere portato elementi di diluizione del processo annunciato dai trattati di una integrazione sempre più stretta, con l'eccezione forse negli anni '80, con gradazioni diverse, di Grecia, Spagna e Portogallo dopo la fine delle loro dittature.

Gli allargamenti successivi, ed in particolare quelli ai paesi dell'Europa Centrale ed Orientale (ma in una certa misura anche quelli precedenti ai tre paesi mediterranei nei quali si affermava la democrazia) rispondevano in gran parte ad una esigenza di carattere politico, di ancoraggio ad un disegno di stabilizzazione e coesione del continente europeo, anche al prezzo di un allentamento delle condivisioni di sovranità che hanno trovato più difficoltà ad affermarsi. Non a caso erano favoriti dagli Stati Uniti, sensibili al primo aspetto ma assai meno a quello di una unione sempre più stretta. Non sono naturalmente mancati anche stimoli di carattere economico, particolarmente rilevanti per la Germania ma non solo, con la spinta a catene del valore vantaggiose nel contesto di una globalizzazione basata sulla distribuzione geografica di diversi segmenti dei processi produttivi possibilmente in un ambito di prossimità e di regolamentazione comune.

Dopo l'ultimo allargamento tra il 2004 e il 2007 con l'appendice croata del 2013 e i suoi problemi di difficile gestione per l'oggettiva diversità dei nuovi membri rispetto agli altri malgrado i grandi sforzi anche finanziari nel decennio precedente per prepararli all'adesione, vi è stato un arresto della propensione ad una ulteriore espansione dell'Unione ai Balcani Occidentali ai quali la prospettiva europea era stata presentata come un elemento del percorso di stabilizzazione e pacificazione dopo i conflitti che avevano insanguinato quella regione.

Il quadro complessivo è tuttavia mutato con l'aggressione russa all'Ucraina e con il favore espresso ad una prospettiva di adesione dell'agredito pur con i tempi molto lunghi e le complesse procedure richieste. In questo caso più che mai la spinta è di carattere politico, anche quale alternativa all'adesione alla NATO ma al tempo stesso di integrazione del paese nel contesto euro-occidentale. Questo ha inevitabilmente ravvivato le aspirazioni dei paesi balcanici, oltre che della Moldavia e perfino della Georgia. Tutti paesi di oggettivo difficile inserimento nell'Unione anche per gli ulteriori squilibri che ne deriverebbero nelle politiche redistributive e di coesione territoriale con effetti particolarmente rilevanti sul piano della politica agricola comune, ed inoltre fortemente nazionalisti e quindi poco propensi a progressive condivisioni di sovranità.

In favore dell'allargamento, con tutte le sue remore, gioca l'esigenza politica di stabilizzazione nel vicinato, anche di fronte alle crescenti presenze in quell'area di soggetti come la Cina, la Russia e diverse componenti del mondo islamico. Ma vi è anche un'altra primaria esigenza politica che la vicenda ucraina ha rafforzato e cioè quelle di costituire una soggettività politica europea in grado di operare efficacemente e rapidamente nel contesto globale caratterizzato da grandi attori di dimensioni continentali, il cui funzionamento richiede quella crescente condivisione di sovranità, eliminando il processo decisionale all'unanimità su aspetti cruciali come la politica estera, la sicurezza e la difesa, gli approvvigionamenti energetici e il contrasto ai cambiamenti climatici, le politiche migratorie, la fiscalità e le politiche sociali.

Occorre conciliare le due dimensioni di fronte all'indisponibilità di molti membri attuali o potenziali ad andare verso una prospettiva che mi è difficile non definire federale, con la consapevolezza delle sensibilità che tale termine suscita.

Le cooperazioni rafforzate e strutturate non bastano a rendere efficace la differenziazione nelle velocità dell'integrazione che a mio avviso si rende sempre più necessaria per affrontare il dilemma

di cui sopra. Una revisione dei trattati, per la quale è comunque richiesta l'unanimità, presenta i gravi pericoli che abbiamo visto in precedenti occasioni nei processi di ratifica.

Vi è quindi da chiedersi se la strada migliore non sia quella di un trattato aggiuntivo a quelli esistenti, e non sostitutivo, tra i paesi che lo vogliono e tra i quali dovranno esservi i maggiori membri dell'Unione, quali Francia, Germania, Italia, Spagna ed altri in particolare tra i fondatori, non escludente, ma aperto a coloro che abbiano la volontà e i requisiti ad unirvisi successivamente.

Con questo spunto mi fermo e do subito la parola al Direttore Verola per il suo intervento introduttivo cui seguiranno quelli del Dottor Fubini, del Co-Presidente Casardi e degli altri partecipanti che intendano intervenire.

Nicola Verola: innanzitutto grazie per l'invito. È sempre un piacere potermi confrontare con colleghi e amici con cui ho avuto il privilegio di lavorare. Alcuni di voi sono stati anche miei maestri, come l'Ambasciatore Nigido che è stato il mio primo Direttore Generale quando ero un giovane diplomatico in uno degli uffici di questo corridoio.

Il tema di oggi è straordinariamente d'attualità, o meglio, è tornato di attualità dopo un periodo di relativo oscuramento, perché il rapporto fra allargamento e approfondimento è in realtà un tema ricorrente nella storia del processo di integrazione. Periodicamente scompare dal dibattito. Per alcuni anni non se ne parla. Poi riemerge, generalmente quando si profila l'adesione di alcuni Stati terzi all'Unione. È stato così negli anni '70, con i primi allargamenti, ma anche negli anni successivi, quando hanno cominciato a bussare alla porta dell'Unione gli Stati mediterranei che uscivano da esperienze autoritarie e alcuni Stati dell'Europa centrale e settentrionale, come tu Maurizio hai evidenziato.

Il dibattito è stato particolarmente vivace negli anni '90 quando ha cominciato a profilarsi l'idea del grande allargamento.

Con la caduta del muro di Berlino si era aperta la prospettiva di un progressivo ampliamento dell'Unione ai Paesi dell'ex Patto di Varsavia. E questa prospettiva, assieme al lancio dell'Unione Economica e Monetaria, aveva stimolato un ampio dibattito sul tema delle "geometrie" dell'Unione Europea. Ricorderete, in proposito, il documento Lamers-Schauble del '94, che aveva lanciato il tema della "Kerneuropa".

La riflessione sulle geometrie variabili è tornata di moda all'inizio degli anni 2000, fra il Trattato di Amsterdam del '97, il Trattato di Nizza del 2000 e l'avvio dei lavori della "Convenzione Europea" nel 2002. In quegli anni si è discusso molto dell'Istituto delle Cooperazioni Rafforzate sempre con l'idea di dotare l'Unione Europea di uno strumento che consentisse di contemperare l'incremento del numero degli Stati membri con la flessibilità necessaria ad assicurare una maggiore integrazione fra gli Stati che lo desiderassero.

Poi, per alcuni anni, l'argomento è sparito dai radar. In parte perché, a torto o a ragione, si è ritenuto che l'istituto delle cooperazioni rafforzate, come modificato dal Trattato di Nizza e poi da Lisbona, rispondesse adeguatamente al bisogno di flessibilità dell'Unione. Un po' perché, dopo il grande allargamento degli anni 2000 (con l'aggiunta della Croazia nel 2013) lo stesso tema dell'allargamento è stato messo in sordina. Più o meno consapevolmente, si è pensato che vi fosse bisogno di un periodo di consolidamento e non si è più parlato né di allargamento né di integrazione differenziata. In effetti, negli ultimi anni si è molto parlato di "enlargement fatigue". I negoziati con i Paesi dei Balcani occidentali sono continuati, ma molto a fatica. E le prospettive concrete di adesione di quei Paesi all'Unione sono scivolte verso un orizzonte sempre meno vicino.

Poi è successo qualcosa che ha fatto tornare l'allargamento di grande attualità. L'attacco all'Ucraina da parte della Russia ha creato una serie di accelerazioni. I tre Paesi orientali che da sempre nutrono aspirazioni europee significative, Ucraina, Moldova e Georgia, hanno visto in questa congiuntura storica l'occasione per rompere gli indugi e presentare la domanda di adesione all'Unione. L'Ucraina, in particolare, ha presentato la sua candidatura chiedendo all'Europa un gesto politico forte e una manifestazione di solidarietà di fronte all'aggressione russa. Immediatamente le hanno fatto eco la Moldova e la Georgia.

La risposta degli Stati membri è stata calorosa nelle enunciazioni ma cauta nella sostanza. Al Consiglio Europeo informale di Versailles i Capi di Stato e di Governo hanno riconosciuto le aspirazioni europee dell'Ucraina e chiesto alla Commissione di esprimersi sulla sua candidatura. Hanno cioè innescato il processo previsto dall'art. 49 dei Trattati. È bene però chiarire che, nel momento in cui si dà l'incarico alla Commissione di procedere con le proprie valutazioni sulla base dei Trattati non le si sta chiedendo di fare una valutazione politica o morale. Le si sta chiedendo di valutare se l'Ucraina rispetti o meno i criteri di Copenaghen, enunciati nel '94 per stabilire quali fossero i requisiti fondamentali per ottenere lo status di candidato all'adesione. Essere candidati e ottenere lo status di candidato sono due cose diverse, sul piano giuridico. Un conto è candidarsi: vi sono Stati dei Balcani occidentali che hanno presentato la loro candidatura da molti anni senza muoversi molto dalla casella di partenza; penso ad esempio alla Bosnia. E un conto è ottenere lo status di candidato che è un atto formale, che certifica, a seguito di un esame approfondito, che il candidato ha le "carte in regola" per aspirare alla membership europea" e che si può quindi procedere sulla strada dei negoziati di adesione. Avere "le carte in regola" significa rispettare una serie di requisiti. Requisiti politici, innanzitutto, quindi avere istituzioni democratiche funzionanti, assicurare il rispetto dello stato di diritto, tutelare le minoranze e via dicendo. Poi ci sono i criteri di carattere economico, quindi avere una economia di mercato funzionante e poter resistere in un ambiente altamente dinamico e competitivo come il mercato unico. E infine c'è il cosiddetto criterio dell'"*acquis*" comunitario, che consiste nella possibilità, politica e amministrativa, di uniformarsi alle regole europee. La Commissione non dovrà dirci in astratto se la concessione dello status di candidato sia una cosa di per sé desiderabile o meno: questa è una valutazione che spetta al Consiglio Europeo. La Commissione dovrà dirci sulla base di uno attento "*screening*" e di una valutazione di carattere tecnico, in che misura l'Ucraina rispetti già i criteri di Copenaghen. Questo almeno in teoria, dato che gli eventi nell'Est Europa stanno creando forti aspettative di gesti eclatanti. Non è quindi da escludersi che i Capi di Stato e di Governo decidano di gettare "il cuore oltre l'ostacolo", concedendo direttamente lo status di candidato all'Ucraina e forse anche agli altri orientali. È una prerogativa del Consiglio Europeo. Dal punto di vista dell'ortodossia comunitaria, l'approccio da adottare dovrebbe essere piuttosto graduale. Occorrerebbe individuare un percorso che consenta all'Ucraina di allinearsi ai criteri di Copenaghen prima di concederle lo status di candidato. Ma ovviamente la pressione politica è molto forte, c'è molta emozione per quello che sta succedendo in Ucraina ed è possibile che si decida di far saltare le procedure. È uno scenario che presenta però anche qualche insidia perché consisterebbe nell'accantonare con un tratto di penna le regole di carattere semi-costituzionale che l'Unione si è data per gestire il processo di allargamento. E soprattutto consisterebbe nel dire che, in fondo, non è così importante rispettare i parametri fondamentali stabiliti a Copenaghen per incamminarsi verso la membership.

Gli eventi in Europa Orientale producono un'accelerazione anche per quanto riguarda i Balcani. Se vi è un'accelerazione su paesi come l'Ucraina, la Moldova e la Georgia, non si può pensare di lasciare indietro chi nel processo di adesione ha investito negli scorsi anni e continua a credere. E questo è uno sviluppo che noi, come Italia, non possiamo che salutare con favore dato che negli ultimi anni siamo stati soprattutto noi a premere per mantenere viva la dinamica dei negoziati con i Paesi di quella regione

Non possiamo però nasconderci che la prospettiva di un ulteriore allargamento comporta anche una serie di problemi. Li possiamo sostanzialmente raccogliere in tre categorie. La prima riguarda il funzionamento dell'Unione. Per una questione meramente numerica, al di là delle caratteristiche dei singoli candidati, un aumento degli Stati membri metterebbe a dura prova i meccanismi di funzionamento dell'Unione, che già arrancano "a 27". Il secondo ordine di problemi riguarda il funzionamento delle politiche, e in particolare di quelle con implicazioni distributive come la politica agricola comune e la coesione. Come farle funzionare in un contesto in cui dovessero entrare nell'Unione anche paesi grandi ma dal reddito pro-capite molto basso come l'Ucraina?

Il terzo problema, forse il più difficile da risolvere, riguarda gli aspetti culturali e valoriali. Non vi è dubbio che un nuovo allargamento dell'Unione aumenterebbe ulteriormente il livello di eterogeneità al suo interno.

L'Unione non può prescindere dal rispetto di alcuni valori di fondo. Penso ad esempio al concetto di "stato di diritto", o rule of law per dirla all'inglese. Su questi valori di fondo non è scontato ottenere un'adesione profonda (e non solo "di facciata") da Paesi che provengono da esperienze storiche e di "State formation" diverse. E questo potrebbe diventare in prospettiva una fonte di gravi dissidi.

Dal punto di vista culturale, l'allargamento a est e ai Balcani contribuirebbe poi a diluire ulteriormente l'impronta originaria del processo di integrazione. Un'impronta che era stata data dai Paesi fondatori anche sulla base delle loro esperienze comuni derivanti da quella traumatica della guerra mondiale e dalla volontà comune di rimpiazzare il vecchio "ordine europeo" con un sistema di carattere sovranazionale. Già nell'ultima tornata di allargamento sono entrati Stati membri che, avendo appena recuperato la loro sovranità nazionale, avevano pochissima voglia di fare ulteriori concessioni all'idea sovranazionale. Possiamo immaginare quale potrebbe essere le dinamiche interne dell'Unione Europea nel momento in cui entrassero Stati che, in questa fase, sono comprensibilmente animati da un acceso nazionalismo.

Un altro tema su cui forse si potrebbe riflettere è quello delle implicazioni geopolitiche di una continua estensione delle "frontiere dell'Europa". Il rischio di un "Imperial Overstretch", per utilizzare un tema caro alla letteratura sulle relazioni internazionali, non dovrebbe essere sottovalutato. Ma questo è il tema per un altro incontro.

Alla prospettiva di un ampliamento dell'Unione si collega, come già è avvenuto in passato, il tema della riforma dei trattati. È stata la prospettiva del "grande allargamento" a spingere gli Stati membri alle ultime revisioni dei Trattati: Amsterdam, Nizza, Lisbona. E sarebbe in effetti sensato fare un "check" se le regole attuali siano adeguate anche a far fronte alla prospettiva di un nuovo allargamento. Soprattutto in merito al problema delle procedure decisionali, dato che l'unanimità diventa sempre più "costosa" man mano che aumentano gli Stati membri e sarebbe probabilmente insostenibile in un'Unione che, in prospettiva, potrebbe contarne fino a 35.

La stessa logica porta a rispolverare il tema dell'integrazione differenziata. Questo può essere affrontato in due modi. Il primo è quello che è stato anche menzionato recentemente nel dibattito pubblico italiano e cioè l'ipotesi di creare un "cerchio esterno" dell'UE – una Confederazione Europea - per venire incontro alle aspirazioni dei paesi che bussano alla porta dell'Unione. È sicuramente un modo per "quadrare il cerchio" dell'allargamento e dell'integrazione, fornendo un'alternativa di breve termine all'adesione dei nuovi candidati alla UE (che richiede comunque tempi medio-lunghi). Va tenuto presente però che un "cerchio esterno" dell'Unione esiste già. Esistono gli accordi di associazione, che nel caso dei paesi dell'Europa orientale sono già associati a dei "Deep and Comprehensive Free Trade Agreements". In pratica, quindi, questi paesi hanno già accesso al mercato interno. Pertanto, fargli intravedere la possibilità di aderire a un "cerchio esterno" che darebbe loro la possibilità di accedere al mercato interno dell'Unione Europea e ad alcune delle sue politiche non è una concessione particolarmente grande. La seconda osservazione, forse ancora più rilevante, è che in realtà gli Stati che vogliono essere membri dell'Unione Europea lo fanno anche per una questione di status. Non vogliono essere membri di serie B. L'idea di creare un cerchio esterno dell'Unione Europea era già presente nel dibattito con i Paesi dell'Europa dell'Est ed era un po' alla base della proposta iniziale di un partenariato orientale nel 2008. Ma l'idea non è mai piaciuta ai potenziali destinatari. Non a caso, anche prima della guerra in Ucraina, i tre orientali chiedevano con insistenza un superamento della formula del partenariato orientale per distinguersi dagli altri partecipanti (Armenia, Azerbaïjan e Bielorussia).

Io quindi credo che l'idea di creare un cerchio esterno sia problematica. Quanto meno nella misura in cui questo "cerchio esterno" sia presentato come un'alternativa alla piena adesione.

Resta un'alternativa. Invece di assicurare la differenziazione "esterna", valorizzare le potenzialità per una differenziazione all'interno della UE.

Il tema è ovviamente complesso ed io mi limito sostanzialmente a citarlo. Noi abbiamo già di fatto una forma molto rilevante di integrazione differenziata. È l'Unione economica e monetaria, che ha chiaramente la vocazione di costituire il “nucleo centrale” dell'Unione Europea. Una seconda forma di integrazione differenziata riguarda, o dovrebbe riguardare, la difesa. È vero, anche “a 27” si sta facendo qualche progresso. Avrete seguito il dibattito sulla bussola strategica che riprende strumenti già presenti nel Trattato di Lisbona. Ma “a 27” è molto difficile creare un'autentica difesa europea. La cooperazione strutturata permanente era stata concepita dalla Convenzione Europea quale mezzo per la creazione di un forte nucleo di Stati membri che vogliono integrare la loro difesa. Ma in realtà ne fanno parte quasi tutti gli Stati membri. Il che ne diluisce il potenziale dal punto di vista “federatore”. Quella della difesa è quindi un'area in cui bisognerà dare prova di spirito di inventiva e di creatività nei prossimi anni, anche dal punto di vista istituzionale.

Non va dimenticato poi lo strumento delle cooperazioni rafforzate. Certo, negli ultimi anni è stato utilizzato soltanto in ambiti piuttosto circoscritti. Ma l'istituto è lì, e potrebbe essere usato anche per delle finalità più ambiziose. È dall'incrocio di questi strumenti, credo, che si realizzerà nei prossimi anni l'integrazione differenziata all'interno del tessuto comune dell'Unione Europea.

Federico Fubini: stavo pensando mentre ascoltavo il Ministro Verola che vi è una curiosa inversione dei fattori perché generalmente io sono quello che fa le domande e voi quelli da cui cerco di estrapolare delle risposte. Sono invece giustamente costretto ad una ginnastica mentale che mi ha portato a riflettere sul fatto che nei nostri mestieri rispettivi abbiamo modi diversi di guardare alle stesse cose. Voi siete quelli che poi le cose le devono far accadere e quindi avete opportunamente una enorme attenzione ai processi e alle loro forme giuridiche. Noi siamo quelli che le cose le devono raccontare, e dunque tendiamo a usare i processi come contenitori di quel che stiamo cercando di guardare. Cerchiamo il contenuto e nel contenuto le cose che non funzionano. Perché notoriamente “bad news is good news”. Dunque mi rendo conto ascoltandovi che abbiamo dei processi mentali diversi e questo lo dico anche a titolo di “excusatio non petita” perché mi sentirete ragionare in maniera diversa dalla vostra. Il che non vuol dire che poi non si sia d'accordo, ma abbiamo appunto delle ginnastiche mentali diverse. A me viene da pensare, avendo coperto gli affari europei da quasi trent'anni nei quali ho sempre sentito dire che l'allargamento presuppone un approfondimento avendo generalmente la percezione che gli approfondimenti sono falliti, che oggi ci troviamo in un'Unione Europea che sempre più chiaramente non è paragonabile in termini di integrazione psicologica, culturale e politica a quella che avevamo nel 1994, o anche nel 2019 o nel 2008, prima della crisi finanziaria. E questo va anche al di là degli articoli dei trattati e di come sono cambiati. L'integrazione è andata avanti ed è andato avanti il dibattito.

“Dobbiamo approfondire se allarghiamo”. Io vorrei provare a ribaltare questa prospettiva e dire che a mio avviso un fattore determinante e che fa paura in queste dinamiche è il diritto di veto di un Paese, come vediamo adesso nelle discussioni sulle sanzioni. Secondo me non è tanto il numero dei paesi membri, ma il “drive” dei paesi al centro del sistema, nel senso che il diritto di veto, nella mia esperienza di cronista dell'Unione Europea, è qualcosa che si pesa in relazione al paese che lo esercita o lo minaccia. Solo pochi paesi se ne servono, soprattutto come minaccia. Gli altri mercanteggiano e lo fanno più o meno bene, ma non ho mai visto una decisione fondamentale bloccata da un Paese che non sia la Francia o la Germania con l'Italia in una posizione borderline. Dunque in questo momento non mi preoccuperei più di tanto nel senso che secondo me è ora maggiore l'importanza di aprire l'Unione Europea come segnale politico e di sicurezza in noi stessi. Non avrei paura perché le nostre dinamiche politiche non si determinano nelle periferie ma al centro del sistema. Qualche preoccupazione la ho soprattutto se guardo alla Germania, perché la Germania post Merkel è una grande scatola nera da cui è uscito in questa fase tutto e il suo contrario. Quel che manca secondo me è una riflessione sul tipo di approfondimento che dovrebbe andare in parallelo all'allargamento al di là delle strutture istituzionali di fronte a un trauma geopolitico delle dimensioni di quello che stiamo vivendo e che rimarrà quale che sia la fine di questa guerra.

L'Unione Europea sta dando dei segnali misti, nel senso che abbiamo adottato alcune sanzioni abbastanza rapidamente, seppure con le ambiguità dovute alle resistenze soprattutto della Germania. Sto pensando in particolare al settore bancario. Abbiamo fornito le armi. Abbiamo detto che avremmo costituito una difesa comune. Se paragoniamo la risposta politica dell'Unione europea a questa crisi per quanto riguarda le velocità decisionali rispetto a quelle del passato, inclusa due anni fa la pandemia, vediamo segnali contrastanti. L'Unione europea aveva trovato la sua voce quando Merkel aveva detto che voleva andare verso il Recovery Fund e la Bce lavorava nella stessa direzione. Adesso rispetto all'Ucraina alcune cose le abbiamo fatte ed altre no, ma in realtà non abbiamo finora detto dove stiamo andando. Non ci siamo ad esempio detti se vogliamo fare un'emissione di titoli europei per ridisegnare le reti dell'energia e gli investimenti in difesa, o se vogliamo comprare il gas insieme, che è uno dei fattori che sta mettendo seriamente in difficoltà noi italiani, perché l'aumento del prezzo del gas liquefatto sta facendo salire le aspettative di inflazione e di una risposta restrittiva della Bce. Dunque il problema principale a mio avviso non è il numero degli Stati membri, che pur sussiste. Potremmo anche svegliarci in un mondo in cui abbiamo risolto tutti i problemi procedurali ma siamo impantanati, così come potremmo anche svegliarci in un mondo in cui non abbiamo risolto alcuni problemi strutturali ma ne abbiamo risolti altri. Perché poi alla fine i tedeschi ci diranno sempre che qualcosa non si può fare per motivi legali anche quando non lo vogliono fare per motivi politici e poi quando decidono di farlo anche se ci sono dei problemi legali comunque lo fanno. Su questo noi dovremmo avere chiarezza di idee e avere coraggio nel dire "questi allargamenti si fanno, e si fanno anche se sono cotti a metà". Giustamente lei Ministro riferendosi all'Ucraina parlava della politica agricola comune e lì il problema è il grano. E bisogna concordare con i francesi che se vogliamo avere la sovranità del XXI secolo forse è il momento di pensare la partita in termini nuovi. Questo è un tema politico. Se vogliono l'Europa come potenza del XXI secolo, forse dobbiamo ripensare anche la politica agricola comune senza dover modificare il trattato.

Vorrei a questo punto dire rapidamente due cose. Non vogliamo nuove Ungherie. Però cosa ha prodotto la deriva ungherese? L'Ungheria secondo me non sarebbe andata come è andata senza una pesante dose di complicità dell'industria tedesca. Orbán ha emanato decreti che prevedono programmi individuali di impiego di due anni. Se un lavoratore si licenzia perché emigra in un altro paese dove guadagnerebbe più dei suoi 248 euro al mese, deve pagare al suo datore di lavoro quello che avrebbe guadagnato nei successivi due anni. Le imprese tedesche danno lavoro agli ungheresi sulla base di queste regole. Orbán è quello che è perché ha avuto delle coperture politiche e industriali per dieci anni. Poi è molto più difficile intervenire sulle cose quando sono degenerare. E dunque noi dobbiamo sapere che cosa vogliamo dai Paesi che intendono entrare nell'Unione. Vogliamo un luogo dove fare outsourcing accorciando le catene del valore? È una possibilità. Ma allora qual è il costo politico per quei Paesi? Qual è il costo politico per noi? Trovo che queste riflessioni siano importanti. Sto pensando in particolare ai paesi dei Balcani, importanti socialmente e politicamente per l'Italia con effetti a seconda delle scelte che faremo che dovremo ben considerare. Poi vi è un altro aspetto che a mio avviso spiega buona parte della Polonia e dell'Ungheria che vedo profilarsi anche nei Balcani: la demografia. Vi sono Paesi, mi piace citare la solita Germania, che stanno di nuovo curando i loro problemi demografici sostanzialmente prendendo le forze giovani e magari più istruite e più preparate di questi paesi. Credo che i consolati tedeschi nei Balcani siano praticamente degli uffici dove si fanno "job interviews" per permessi di soggiorno. Allora, se vige nei fatti quello che gli economisti chiamano accentramento delle risorse verso il centro, l'effetto degli allargamenti potrà essere anche per certi aspetti una destabilizzazione politica della periferia. E il risultato saranno le Polonia e le Ungherie e dunque il nazionalismo. Rimangono indietro gli anziani, quelli legati al vecchio mondo, mentre per i giovani che sono all'estero è molto complicato votare. I ragazzi che sono andati in Germania devono andare nella capitale a votare nell'ambasciata. E dunque i loro tassi di affluenza sono molto bassi.

Un'ultima cosa la voglio dire sulla Polonia. Parlando di allargamenti ho sentito il premier polacco dire una cosa giusta. Abbiamo dato 6 miliardi a Erdoğan per fermare i flussi dei siriani,

mentre ai polacchi stiamo dicendo che siccome non rispettano lo stato di diritto non gli diamo 1 euro. Hanno più di 3 milioni di ucraini, che sono quasi il 10% della popolazione. In Slovacchia sono l'8%. Ai polacchi non diamo nulla e non gli chiediamo neanche se hanno bisogno di qualcosa. Quando noi italiani ne abbiamo 20.000 che arrivano nel mese di luglio urliamo che l'Europa ci tradisce. La storia è importante nella mente degli elettori polacchi, siano essi pro Kaczynski o anti Kaczynski. E l'Europa sarà per lungo tempo giudicata in relazione a come si comporterà in questa crisi. Noi non ci stiamo ponendo il problema. Ci limitiamo politicamente a dire che siccome sono tra loro culturalmente vicini l'accoglienza è più facile. Una riflessione su questo tessuto fine dell'allargamento, oltre che sulle procedure di cui non voglio sminuire l'importanza, è necessario. Grazie.

Paolo Casardi: ringrazio i nostri cortesi ospiti per la chiarezza ed i nuovi elementi che ci hanno portato su questa delicata materia dell'allargamento e dell'integrazione.

Ci domandiamo oggi se convenga proseguire sulla via dell'allargamento, o riflettere sulle difficoltà che potrebbero derivare da un aumento dei membri da 27 a 35. Il nostro Paese è tra quelli che tradizionalmente hanno privilegiato per considerazioni di tipo strategico "latu sensu" un atteggiamento inclusivo, pur riconoscendo l'esigenza di nuovi meccanismi decisionali e comunque di funzionamento per un'Unione Europea che andava espandendosi. Oggi le preoccupazioni di carattere strategico sono acute dalla guerra in corso, a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina. Abbiamo sentito nel corso di recenti conferenze le nostre massime autorità militari auspicare che il nostro atteggiamento inclusivo prosegua e l'auspicio che, fermi restando i nostri requisiti valoriali, si possa riaprire il dialogo fermo da anni anche con la Turchia.

Mi interesserebbe dunque sentire le valutazioni al riguardo sia da parte del Ministro Verola che del Dottor Fubini, soprattutto tenendo conto della nuova situazione apertasi con il conflitto russo-ucraino, illuminandoci anche su eventuali nostri interessi specifici in questo difficile equilibrio tra allargamento e integrazione.

Carlo Maria Oliva: innanzitutto, ringrazio il collega Verola ed il Dr. Fubini per le loro relazioni introduttive, particolarmente interessanti e stimolanti. Hanno affrontato la tematica da visuali diverse, ma mi sembra che le loro valutazioni siano sostanzialmente convergenti.

Mi limito ad alcune considerazioni. Quello tra il *deepening* ed il *widening* è un dibattito antico e non ha soluzioni "tecniche". La sintesi è necessariamente politica. Lo è stato nel passato e non può che esserlo in futuro.

Concordo con il dr. Fubini sul fatto che il numero dei membri dell'Unione non rappresenta il reale problema (anche se molte delle vigenti norme procedurali risalgono ad una *membership* ben più ridotta) e, nonostante le critiche, anche il sistema di votazione funziona soddisfacentemente. È infatti nell'interesse di ogni Presidenza cercare compromessi ed evitare di mettere in minoranza, nei limiti del possibile, singoli Paesi. Anche l'omogeneità tra i membri non appare più un requisito indispensabile: quella originaria si è progressivamente diluita (se non persa) con i diversi allargamenti. Perfino i Criteri di Copenaghen sono state a volte interpretati in maniera abbastanza flessibile.

Però, nel valutare ulteriori adesioni all'Unione Europea, non si può prescindere da due ordini di problemi.

Il primo, come già accennato dal Ministro Verola, è rappresentato dai meccanismi di funzionamento. L'eventuale ingresso di un paese dalle dimensioni dell'Ucraina dovrebbe comportare la necessità di rivedere le regole della Politica Agricola Comune (peraltro ritornate già oggi di attualità) e delle Politiche di Coesione, nonché, aggiungerei, anche i criteri di composizione del Parlamento europeo. D'altra parte, alcune riflessioni al riguardo erano già state svolte diversi anni fa in relazione alla possibile adesione della Turchia.

In secondo luogo, va tenuto conto delle opinioni pubbliche. Il timore dell'"idraulico polacco" aveva contribuito il Governo francese dell'epoca ad assumere l'impegno di sottoporre ad un voto

referendario ogni futuro allargamento dell'Unione Europea. Da allora, il quadro è divenuto ancora più delicato, con il rafforzamento delle forze politiche populiste e sovraniste ed il diffondersi di movimenti protestatari (*gilets jaunes*, ecc.).

Non dimentichiamo infine che vi è già un gruppo di Paesi (Balcani Occidentali) che attendono da anni e venire anche incontro ad altre legittime aspettative non sarà semplice. Occorre quindi essere realisti e pragmatici.

Roberto Nigido: l'Unione Europea sta considerando ora un suo ulteriore ampliamento a un numeroso gruppo di Paesi europei dell'ex Unione Sovietica e dei Balcani Occidentali. L'Unione diventerà ingestibile se verrà mantenuta l'attuale struttura istituzionale e decisionale. Quest'ultima era stata concepita per una Comunità a sei e ha funzionato in modo abbastanza soddisfacente fino a quando non ha superato il numero di quindici membri. Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona nel 2007- pur importanti e comunque intervenute dopo l'ampliamento ai Paesi dell'EST - non sono state sufficienti a rimettere correttamente in marcia il processo decisionale. Non è tanto il numero dei membri che blocca il funzionamento dell'Unione a ventisette - nonostante la provvidenziale uscita della Gran Bretagna - ma la diversità di civiltà politica e giuridica, di esperienze storiche e di sensibilità dei membri entrati nell'Unione Europea dopo il 1998 rispetto ai Paesi fondatori e a quelli che si sono aggiunti fino al 1995. Negli ambienti europeisti vi è ormai larga convergenza di vedute su questo punto.

Sia Draghi pochi giorni fa a Strasburgo sia con maggior chiarezza Macron oggi sempre a Strasburgo si sono espressi sulla necessità di immaginare una Unione a più velocità. Macron ha esplicitamente evocato l'ipotesi di un cerchio interno, composto dai Paesi disponibili ad andare a un livello di maggiore integrazione sull'esempio dell'EURO e di Schengen, e un cerchio esterno comprendente oltre gli attuali Paesi membri anche i Paesi che aspirano all'adesione, nonché Paesi che fossero usciti dall'Unione e desiderassero riavvicinarsi ad essa (la Gran Bretagna). In sostanza una Confederazione aperta a tutti i Paesi europei, la cui architettura istituzionale è ovviamente tutta da costruire.

Mi sembra quindi che Macron ipotizzi tre cerchi: uno interno (il nucleo duro a carattere sovranazionale); uno esterno (a carattere confederale); e uno centrale composto da tutti gli attuali membri dell'Unione e funzionante a regole invariate data l'indisponibilità già dichiarata da tredici Paesi Membri ad accettare modifiche del Trattato. Il cerchio più interno, quello composto dai Paesi disponibili a impegnarsi a raggiungere un maggior livello di integrazione, potrebbe essere realizzato comunque all'interno del Trattato facendo ricorso a una cooperazione rafforzata che, nella visione di Draghi e di Macron, dovrebbe prevedere la regola della maggioranza anche per le decisioni di maggior peso politico.

La Conferenza sul futuro dell'Europa ha aperto finalmente la strada, come si sperava, a una seria discussione a carattere istituzionale per il rinnovo delle strutture dell'Unione. Si tratta di una svolta positiva: ugualmente positiva è la volontà espressa da diversi Paesi membri e ora condivisa anche dalla Commissione di dare all'Unione una sua efficace dimensione militare.

Ferdinando Salleo: mi unisco volentieri ai ringraziamenti espressi ai relatori, il collega Verola e il Dott. Fubini, e all'apprezzamento per la chiarezza di visione politica, la profondità e la franchezza delle loro relazioni che ci forniscono ampia e feconda materia di riflessione sul percorso che si profila per l'Europa. La guerra in Ucraina e tutto ciò che il conflitto che si protrae comporta di cause divenute evidenti e di effetti pericolosi ci obbligano a una profonda e indifferibile riflessione: hanno reso evidenti e impellenti per i governi europei – per il nostro *in primis*, quello di un Paese fondatore e sinceramente “europeista” – il dovere di affrontare le esigenze interconnesse, quella di porsi un obiettivo politico di fondo per il futuro dell'Unione e, non meno, la necessità di formulare politiche concrete e realistiche sulla questione di fondo: il ruolo dell'Europa in uno scenario mondiale caotico in cui sono chiamate in causa la composizione stessa dell'Unione, la sua capacità decisionale e la struttura istituzionale.

Del primo punto fanno parte anzitutto gli interrogativi sugli allargamenti, attuati sin qui con ben poco riguardo per l'endiadi con l'approfondimento stabilita nei Trattati, come ci è stato ricordato. Al riguardo, siamo sottoposti oggi a suggestioni pretestuosamente geopolitiche o, addirittura, assistenzialistiche per promuovere l'ammissione di nuovi Paesi membri. Citando un titolo quasi profetico di Hubert Védrine¹, mi permetto di ricordare che, specie in tempi calamitosi, la nostra priorità deve essere l'Europa: nel ricordo del lascito dei Fondatori non riesco a vedere l'Unione come *refugium peccatorum*, o eterna anticamera dei riluttanti a condividerne i valori fondanti. La disomogeneità etico-politica e valoriale con molti dei suoi membri, che rifiutano sovente di mutare abitudini, e la tendenza di altri a formare gruppi di pressione (come Visegrad) consigliano di soprassedere, almeno per un tempo di decantazione, a ulteriori ammissioni, se non assortite da credibili garanzie che non ci si venga a trovare di fronte a nuovi...ossimori. Le formule citate anche da Roberto Nigido - nucleo di Paesi d'avanguardia, cerchi concentrici e cooperazioni strutturate - dovrebbero essere esplorate con urgenza.

La capacità decisionale dell'Unione evoca il punto critico dell'unanimità. La riluttanza a emendare i Trattati a tale riguardo è un ulteriore argomento per agire sulla struttura della *membership*: la maggioranza qualificata, positiva o negativa, sarebbe un'efficace garanzia per le decisioni che incalzano sempre più l'Europa. In questo quadro istituzionale si colloca l'imprescindibile progresso verso l'Unione Bancaria, necessario complemento della moneta unica, in vista di una politica fiscale unica. La BCE ci fornisce un quadro di riferimento necessario. L'Unione Monetaria, del resto, potrebbe rappresentare il gruppo di Paesi che possano ritrovarsi in un disegno di progresso istituzionale e di decisione politica.

Tutto ciò mi conduce al fulcro del problema, come emerge nel momento di caos che la società mondiale attraversa: la politica estera e quella di sicurezza e difesa dell'Europa, la "strategia globale". Se ne vede ben poco, se non qualche richiamo oratorio. Eppure, proprio la crisi presente dovrebbe spingere i Paesi membri – o, almeno, i più avvertiti di questi, verso uno sforzo serio per una difesa comune che si espliciti nella visione strategica della sicurezza, garanzia di pace, e sulla collaborazione militare e dell'industria di quel settore. Mi sembra ancora un argomento da invocare a favore degli argomenti sul nucleo di avanguardia. Non posso nascondermi la complessità intellettuale di tali problemi, né le difficoltà che si frappongono concretamente alla concertazione e alla definizione diplomatica. L'alternativa per l'Europa, però, si colloca in qualche livello di compromesso che dia al Mercato Unico il solo ruolo traente: sarebbe molto poco rispetto al disegno eminente politico e strategico dei Fondatori.

Maria Assunta Accili: ringrazio per i loro interessanti interventi gli interlocutori di questo "Dialogo Diplomatico" che cade proprio nella giornata dell'Europa.

Da anni si discute della necessità di rafforzare la dimensione politica e di sicurezza dell'Unione Europea che trova ostacoli nella disomogeneità crescente dei membri, ormai piuttosto numerosi, e nella perdurante riluttanza di alcuni partner ad accettare cessioni di sovranità in favore del concerto intergovernativo sviluppato a Bruxelles. Inevitabilmente, un processo intergovernativo basato sul consensus lascia spazio ad effettivi diritti di veto ispirati non soltanto da interessi nazionali non sempre coincidenti, ma anche da sensibilità politiche e culturali, oltre che da traumatiche esperienze storiche, che condizionano la coscienza e l'orientamento delle nazioni. E di queste tendenze abbiamo evidenza nel dibattito sulla crisi ucraina che ha messo in evidenza, da un lato, la necessità di dotarsi di una politica estera e di difesa comune e, dall'altro, una diversa visione del progetto comune.

Rispetto alla decisione sull'allargamento raggiunta nel 2006, che stabilisce una serie di condizioni istituzionali, politiche, economiche e sociali a garanzia dell'impegno all'attuazione del modello democratico, i recenti sviluppi politici in alcuni Paesi dell'Unione rappresentano una sfida ai valori essenziali della costruzione europea eretta sulle rovine dalla seconda guerra mondiale per

¹ H. Védrine. Face au chaos, sauver l'Europe. Parigi, 2016

creare un'area di prosperità e di pace nel rispetto della libertà, dei diritti umani, del pluralismo, dello Stato di diritto e dell'economia di mercato.

Alcuni critici nei Paesi candidati osservano che l'integrazione economica si è intensificata negli anni e che l'adozione dell'acquis è più complessa per gli aspiranti membri di quanto non lo fosse per i Paesi fondatori, ma il mercato unico offre oggi dei vantaggi incomparabili rispetto ai primordi dell'esperienza comunitaria. In ogni caso, a la scelta non può essere tra i benefici economici e le condizionalità imposte dai criteri di Copenaghen perché l'adesione all'Unione Europea è innanzitutto adesione ad un sistema di valori.

Se tra gli scopi dell'allargamento c'è quello di rafforzare la stabilità dell'Europa e dare maggior peso all'Unione sulla scena mondiale, non c'è alcun dubbio che si debba perseguire l'obiettivo di una maggiore integrazione politica che consenta agli Stati membri in quanto espressione di 500 milioni di cittadini e di una considerevole forza economica collettiva, di pesare nel confronto con le grandi potenze. Il segnale geo-politico offerto dall'Europa in questa tragica circostanza dimostra la capacità di adattarsi alla realtà che cambia e di governare le nuove sfide (come si è constatato anche nel caso della lotta al COVID).

L'interesse del nostro Paese, che ha sempre difeso e sostenuto la politica dell'allargamento, sta inequivocabilmente nella tutela della libertà e della pace, ma per garantire entrambi occorre apparire risoluti e solidi. In uno scenario dominato da attori di immense dimensioni (fisiche ed economiche) abbiamo una sola scelta: l'unità politicamente strutturata con i partner europei che aderiscono al modello della democrazia liberale. Sono convinta che la sicurezza e la prosperità del nostro Paese possano essere meglio garantiti dal rafforzamento dell'Unione Europea. Ma un'Unione efficace e indipendente, sia pure nel quadro delle proprie alleanze strategiche, deve essere davvero coesa e capace di esprimersi con voce unitaria ed agire di conseguenza.

Per evitare di essere trascinati, anche non intenzionalmente, in uno scontro con altri schieramenti che promuovono e praticano modelli sociali, politici ed economici antitetici ai nostri occorrono due condizioni: da un lato, una chiara consapevolezza della nostra identità e un tenace attaccamento ai nostri valori di riferimento e, dall'altro, una capacità di deterrenza che consenta di operare da mediatori credibili.

In conclusione la risposta al problema della sintesi possibile tra l'ulteriore allargamento e l'auspicata maggiore integrazione nelle aree più delicate della sovranità statale risiede a mio avviso non tanto nella revisione dei trattati, certamente auspicabile, ma di difficile realizzazione nel breve periodo e alle presenti condizioni, quanto piuttosto nel sistema della cooperazione rafforzata tra Paesi che, nel rispetto delle regole vigenti, possono accelerare il ritmo della costruzione europea nel solco degli obiettivi fissati dai Trattati.

Elio Menzione: raggiungendo in macchina questa riunione, ho sentito alla radio che a Strasburgo ben 13 Paesi (ossia, quasi la metà della membership dell'Unione) si sarebbero opposti alla proposta della Presidente Von der Leyen di rivedere i Trattati di Roma, con particolare riguardo al superamento del principio dell'unanimità in favore di quello della maggioranza qualificata. Dando per scontata l'opposizione dei quattro Paesi del Patto di Visegrad, mi sono chiesto quali fossero gli altri nove Paesi contrari a un cambiamento così essenziale per il futuro dell'Unione Europea.

Riferendomi a quanto sostenuto da alcuni colleghi sulle implicazioni di un ingresso nell'UE dei Paesi dei Balcani occidentali, ho ricordato le difficoltà che potrebbero derivare dall'ingresso della Serbia, larga parte della cui dirigenza ha preso apertamente le parti della Russia per la sua aggressione all'Ucraina, in chiaro contrasto con l'orientamento comunitario; nonché della Bosnia-Erzegovina, che oggi appare nuovamente sull'orlo di una dissoluzione, e che pertanto rischierebbe di trascinare dentro all'Unione i propri problemi interetnici.

Giancarlo Leo: desidero innanzitutto rivolgere anch'io il mio ringraziamento ai due relatori per le brillanti e stimolanti considerazioni introduttive con le quali hanno aperto questo nostro incontro.

La Conferenza sul futuro dell'Europa (COFUE), che proprio oggi arriva a conclusione, ha terminato i suoi lavori con una serie di proposte (49) relative a nove aree tematiche e con l'indicazione di più di 300 misure per la loro realizzazione.

Nella sua risoluzione del 4 maggio scorso sui risultati della Conferenza il Parlamento Europeo, nell'esprimere sostegno al documento conclusivo, ha chiesto alla commissione parlamentare per gli affari costituzionali di preparare delle proposte di riforma dei trattati attraverso la convocazione di una convenzione di revisione da attivare in base alle procedure di cui all'art. 48 del trattato sull'Unione Europea.

Il Presidente Draghi, nel suo discorso del 3 maggio dinanzi al P.E., si è dichiarato favorevole ad "abbracciare la revisione dei trattati con coraggio e con fiducia". Lo stesso ha fatto oggi il Presidente Macron nel suo intervento a Strasburgo, auspicando anch'egli (come Draghi) il superamento della regola dell'unanimità con l'ampliamento del voto a maggioranza qualificata nonché il rafforzamento della legittimità del controllo democratico rivedendo le regole delle elezioni europee e il diritto di iniziativa del P.E.

È realistico tutto questo? Se si pensa che lo scorso mese di marzo, nel corso della COFUE, dodici Paesi membri hanno fatto circolare un documento nel quale si afferma che "il framework istituzionale dell'Unione offre il potenziale per affrontare le sfide prioritarie in modo efficace" e che oggi stesso tredici Paesi hanno esplicitato in toni molto aspri una netta contrarietà all'istituzione di una convenzione di revisione, il cammino da percorrere appare veramente impervio. Oltretutto, se è vero che per promuovere la convenzione è sufficiente una decisione del Consiglio Europeo a maggioranza semplice, è altrettanto vero che per approvarne i risultati è prevista la regola dell'unanimità. Un ostacolo, di tutta evidenza, insuperabile.

La grande maggioranza degli oppositori è costituita dai Paesi entrati nell'U.E. con l'allargamento del 2004-2007 i quali stentano a riconoscersi (per usare un eufemismo) nella finalità di un'Unione "sempre più stretta".

E qui veniamo al punto chiave del nostro incontro odierno. È possibile conciliare approfondimento e allargamento? A giudicare da quanto è stato possibile riscontrare con l'ultimo massiccio allargamento direi di no, avendo in mente, in particolare le derive (gravi) allo stato di diritto in Polonia e in Ungheria che proprio attraverso l'adesione all'U.E. ci si proponeva di scongiurare.

Il Presidente Draghi ha parlato a Strasburgo di "federalismo pragmatico". Il Presidente Macron, nel riprendere una proposta avanzata a suo tempo da Mitterrand e rimasta priva di seguito, ha fatto oggi riferimento alla creazione di una "nuova organizzazione" denominata "comunità politica europea" nella quale ricomprendere "le nazioni europee democratiche aderenti ai nostri valori comuni e in particolare l'Ucraina (per la cui adesione all'U.E. - ha detto - ci vorranno "decenni") e senza escludere il Regno Unito.

L'Unione Europea - ha affermato Macron - tenuto conto del suo livello di integrazione e di ambizione, non può essere a breve termine il solo modo per strutturare il continente europeo. Ed io condivido questa impostazione. Vi sono Paesi, come quelli dei Balcani occidentali, che ambiscono ad aderire all'U.E. Non mi sfugge, naturalmente, il segnale politico connesso all'incoraggiamento di tale aspirazione. Ritengo tuttavia che occorra agire con grande prudenza e ponderazione prima di accelerare troppo i tempi del negoziato per non rischiare di rendere ancora più difficili i problemi di una "governance" giustamente definita "palesamente inadeguata" alla realtà odierna.

Federico Fubini: ho imparato tanto questo pomeriggio. Dal mio punto di vista la cosa che trovo più affascinante, senza essere fatalista, è il ruolo fondamentale attribuito alla storia. Sulle continuità storiche illustrate e sui riferimenti fatti non potrei essere più d'accordo. Secondo me bisogna a questo punto capire come la storia agisce, e per me agisce attraverso la psicologia delle persone e sicuramente attraverso il DNA delle istituzioni. Quanti di voi hanno pensato "noi eravamo i paesi che venivano da una comune esperienza storica, poi sono arrivati questi che non vogliono le cose che vogliamo noi e li troviamo un po' falsi come membri, ci hanno quasi ingannato dicendo che non

volevano l'Europa che volevamo noi.” Anche se non lo avete detto questo modo di pensare esiste. Allora, se si ribalta la prospettiva e si cerca di capire da dove nasce quella frustrazione, noi italiani dovremmo capirlo perché il movimento populista che è nato e che poi ha avuto l'apice nel voto del 2018 è stato anche un movimento di insubordinazione, di insofferenza verso quella che veniva percepita come la richiesta dei tedeschi di essere perfetti come loro.

Ho l'impressione che legge e giustizia, con l'eccezione di alcune grandi città, non siano concetti familiari nei territori ove era l'impero zarista. Mentre i partiti liberali si affermavano nei territori della Prussia, nel 1762, esattamente 200 anni prima che in Italia, lì fu introdotto l'obbligo scolastico fino a quella che oggi è la terza media per noi. E la cosa che ha creato il risentimento all'origine dei partiti populistici e delle derive in paesi dell'Europa Orientale è la percezione dell'affermazione “voi dovete diventare come noi, cioè dovete applicare queste leggi e il vostro parlamento è democratico quando emette le leggi che vi diciamo noi.” Questo lo hanno vissuto come gli elettori italiani hanno vissuto l'esperienza di Monti, come un dover diventare come i tedeschi producendo una risposta che è degenerata. Dunque, quando noi andremo a gestire questi processi dovremo pensare anche alle ripercussioni psicologiche. Allora la paura di perdere l'Italia fu così forte che adesso anche i nostri amici tedeschi ci vanno molto più piano. Queste considerazioni non sono state fatte fino in fondo con gli orientali che hanno vissuto quello che dal loro punto di vista è l'imposizione di un corpus di leggi cresciuto in decenni da recepire come è. E per loro questo è diventato un problema politico. Grazie.

Nicola Verola: solo una rapida osservazione. La richiesta di adottare senza colpo ferire l'intero corpus di leggi europee, compresi quegli istituti che raccogliamo sotto la categoria della “rule of law”, è stata percepita da alcuni paesi orientali come una forma di “imperialismo giuridico”. Per certi versi lo si può persino comprendere. Detto questo dobbiamo però essere ben consapevoli che il rispetto degli aspetti fondamentali dello stato di diritto è un prerequisito essenziale per il funzionamento dell'Unione Europea. Lo stato di diritto è l'architrave dell'ordinamento europeo. Senza di questo, Istituti come il mutuo riconoscimento e l'effetto diretto delle norme europee non sono concepibili. Per questo assicurare il rispetto dello Stato di diritto è una questione esistenziale per l'Unione Europea. Fondamentale in questo ambito è l'indipendenza della magistratura, perché se non ritengo che in un altro Stato membro la magistratura svolge il suo ruolo in maniera indipendente come faccio a fidarmi del modo in cui in quello Stato viene applicato il diritto europeo?

Per quanto riguarda l'importanza che spesso come diplomatici attribuiamo alle questioni di natura procedurale, vorrei dire che i processi decisionali sono importanti nel determinare la sostanza delle decisioni. Molto spesso le determinano. E sotto questo profilo, la differenza fra procedure che prevedono l'unanimità e procedure che prevedono il voto a maggioranza qualificata è lampante.

Riguardo al voto a maggioranza qualificata va detto che anche nelle materie in cui vige questo metodo, l'80% delle decisioni è adottato all'unanimità costruita attraverso la ricerca di un consenso anche laddove questo non è indispensabile. Ma il fatto che in ultima istanza si possa votare è un incentivo formidabile alla convergenza delle posizioni. Se la mia posizione è considerata ragionevole, è difficile che gli altri Stati membri “forzino” il voto per mettermi in minoranza. Se invece ho una proposizione che è considerata irragionevole o capricciosa so che rischio, alla lunga, di essere minorizzato. Ad esempio, se vi fosse il voto a maggioranza, la Bulgaria non potrebbe “prendere in ostaggio” i negoziati di adesione con Albania e Macedonia del Nord per regolare una serie di contenziosi bilaterali con i due paesi. Gli altri Stati membri considerano questa linea non corretta dal punto di vista della grammatica europea, ma la Bulgaria può permettersi di tenerla ad oltranza perché nei negoziati di allargamento vige la regola dell'unanimità.

Sono d'accordo con il Dottor Fubini che in un modo o in un altro l'Unione Europea ha fatto in questi ultimi lustri progressi straordinari. Però devo anche aggiungere che lo ha fatto quasi sempre quando si trovava di fronte a un baratro. Lo ha fatto in occasione della crisi finanziaria 2008-2012, quando ha messo insieme una serie di strumenti fino ad allora inediti. Lo ha fatto in maniera

straordinaria e veramente impressionante nel caso dell'emergenza Covid e in parte lo sta facendo anche ora di fronte alla crisi ucraina. Però io voglio sperare che l'Unione non abbia bisogno di trovarsi ogni volta di fronte a un rischio esistenziale per riuscire ad adottare delle decisioni coraggiose sul proprio futuro.

Sul nesso fra allargamento e approfondimento. Qualche anno fa avevo scritto un articolo dal titolo "l'Unione Europea e il principio di Tinbergen." Si tratta di un principio di politica economica per cui se si vogliono raggiungere due obiettivi distinti, ad esempio un dato tasso di inflazione e un dato tasso di crescita, bisogna adoperare strumenti diversi. Nell'articolo proponevo quindi un'analogia con l'operato dell'UE. Dopo la caduta del muro di Berlino, l'Unione si è proposta sostanzialmente due obiettivi: la stabilizzazione regionale e l'approfondimento dell'integrazione. Il primo obiettivo, la stabilizzazione, è stato perseguito con l'allargamento. Oggettivamente, è stato nell'insieme un successo. Oggi assistiamo ad arretramenti in alcuni Paesi, e non vi è dubbio che vi sono ragioni per essere preoccupati. Tuttavia la transizione dell'ex blocco di Varsavia verso la democrazia e l'economia di mercato è avvenuta, ed è avvenuta in modo straordinariamente indolore. E questo lo si deve in gran parte alla forza attrattiva e alla capacità inclusiva del progetto europeo. Con un solo strumento - l'appartenenza all'Unione Europea - è però difficile perseguire contemporaneamente l'obiettivo della stabilizzazione continentale e l'obiettivo dell'approfondimento. Quindi occorrono due strumenti: uno per la stabilizzazione regionale e quindi, anche in prospettiva, diretto ad inglobare paesi come Ucraina, Moldova, etc., e un altro vocato al perseguimento dell'Unione sempre più stretta. Torniamo quindi al tema del nesso tra allargamento e approfondimento. Se vogliamo perseguire entrambi, dovremo probabilmente creare all'interno dell'Unione un "nucleo" di Paesi che portino avanti forme più avanzate di integrazione all'interno della cornice comune della UE. Il che non vuol dire che le regole dell'Unione possano essere diluite o ignorate del tutto, perché, anche in una Europa a integrazione differenziata, le regole di appartenenza alla struttura comune devono essere comunque stringenti.

Come dicevate in tanti, ora vi è molta emozione, giustamente, e quindi vi è anche una certa tendenza a "buttare il cuore oltre l'ostacolo". Ma essere membri dell'Unione è molto impegnativo. Significa adottare una serie di regole, politiche e norme di comportamento che l'Ucraina, anche con la migliore volontà, impiegherà anni a fare proprie.

Per concludere vorrei fare una piccola annotazione, riallacciandomi a quanto diceva l'Ambasciatore Salleo: non sono certo che il modo migliore per risolvere i problemi del vicinato dell'Unione Europea sia sempre e comunque portarseli in casa. Ho l'impressione che il potere di stabilizzazione dell'allargamento, per quanto straordinario, abbia dei limiti. Così come credo che vi siano dei limiti anche alla capacità di assorbimento dell'Unione. Ma questo ve lo lascio per quel che è: un pensiero vagante. Grazie.

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI «Dialoghi Diplomatici»

Direttore Resp.: Paolo Casardi

Autorizzazione Trib. Roma N. 72/82 del 18-2-1982

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