



NOTE PER IL GOVERNO ITALIANO

UN'ITALIA PROTAGONISTA IN EUROPA

Per una nuova Europa capace di agire e di proteggere i suoi cittadini.

Con una guerra ai confini dell'Unione europea che minaccia direttamente i Paesi membri e rischia di destabilizzarli insieme alla stessa UE; e con gli Stati Uniti in grande difficoltà a reggere la sfida militare contemporaneamente sul fronte europeo contro Mosca e su quello indo-pacifico contro Pechino, l'urgenza di creare una capacità di difesa a livello europeo è del tutto evidente. Pur all'interno del quadro NATO, gli europei devono poter provvedere in modo autonomo alla propria sicurezza; questo implica sviluppare una propria capacità logistica, industriale, militare in modo integrato, creando strutture unificate di comando. È un processo lungo che ci vede ancora molto impreparati come europei. Non serve ricordare a chi ha la responsabilità della sicurezza del nostro Paese e gestisce il reparto della difesa le debolezze strutturali non tanto dell'Italia, quanto degli Stati europei tutti, che attualmente non possono far fronte ad una minaccia esterna senza il supporto degli Stati Uniti. Per questo, l'oggettiva difficoltà di questi ultimi, qualunque sia la prossima presidenza americana, pone un problema esistenziale agli europei.

Le ragioni per cui l'UE non ha sviluppato – nonostante i molteplici tentativi – una propria capacità efficace nel campo militare e in generale della difesa sono legate alla struttura stessa e alla “missione” dell'Unione europea. La scelta dell'integrazione finalizzata alla creazione di un Mercato comune è stata fatta a metà degli anni Cinquanta dopo la caduta della Comunità europea di difesa. (CED). La CED era un progetto squisitamente politico, come la CECA (la Comunità europea del carbone e dell'acciaio), che infatti si accompagnava alla volontà di creare una Comunità politica europea. Dopo la bocciatura del Trattato nel 1954 da parte dell'Assemblea francese, il progetto europeo è ripartito abbandonando l'ipotesi di un'integrazione politica rapida, e ponendosi l'obiettivo della nascita di un Mercato comune. Pur mantenendo la struttura istituzionale della CECA e un bilancio comune, che hanno reso la costruzione comunitaria un unicum e ne hanno garantito il successo economico ¹, la via adottata dagli Stati europei ha comportato di mantenere il potere politico esclusivamente a livello nazionale e di attribuire alla Commissione europea una funzione sempre più tecnica e amministrativa subordinata alle linee guida definite dagli Stati membri.

La fine del confronto bipolare, con la caduta dell'Unione sovietica e la riunificazione dell'Europa con l'allargamento dell'Unione europea, avrebbe dovuto essere il momento della svolta. Cambiando il quadro internazionale tornavano urgenti l'esigenza di una politica estera e di sicurezza comune, e di una politica di difesa; si affiancavano alla necessità di costruire un'unione economica e fiscale per dare una struttura coerente alla nascente moneta unica; l'avvio della convenzione di Schengen poneva anche il problema di una politica interna funzionale all'abolizione totale delle frontiere tra Stati europei. Il Trattato di Maastricht non è riuscito a dare soluzioni a queste esigenze, che pure

¹ Indicativo il confronto con i risultati raggiunti in parallelo dall'European Free Trade Area (EFTA)

erano presenti nelle menti più illuminate; ha prevalso la scelta di rinviare a future revisioni dei Trattati la possibilità di risolvere le storture create, e il Trattato di Maastricht ha incanalato in strutture intergovernative “l’europeizzazione” delle materie che ormai richiedevano una dimensione europea. Politica estera e di sicurezza, affari interni, unione economica e monetaria sono andati a comporre tre pilastri separati creando le strutture per il coordinamento in quegli ambiti tra gli Stati membri, con il risultato di creare un vuoto politico. Gli Stati mantenevano il controllo ma non avevano gli strumenti per agire in modo adeguato ed efficace; a livello europeo la somma delle singole volontà e degli specifici interessi creava la paralisi. Non si è quindi sviluppata – perché non c’erano gli strumenti per poterlo fare – nessuna vera politica estera, di sicurezza e di difesa europea, né si sono creati strumenti per gestire la realtà delle nuove frontiere. La soluzione specifica creata per sopperire alla mancanza di un’unione fiscale e di un’unione economica – indispensabili per governare appieno la moneta e non rischiare squilibri – sono state le regole del Patto di Stabilità e Crescita.

Allora, analogamente a quanto accade oggi, si è discusso per anni e ci si è confrontati su come procedere a rafforzare il sistema politico istituzionale della nuova Unione europea, e, anche in questo caso come succede oggi, anche in riferimento all’allargamento che si andava intanto preparando; ma all’inizio degli anni Duemila l’obiettivo di creare un’unione politica tra un nucleo di Stati più coeso all’interno dell’Unione europea e di far precedere l’allargamento dall’approfondimento è stato abbandonato. Era l’idea della Federazione nella Confederazione, ripresa l’ultima volta da Joschka Fischer nel 2000 con il suo discorso alla Humboldt Universität. Si trattava di un’idea che avrebbe permesso all’Europa sia di allargare il Mercato unico ai nuovi membri, con cui in questo modo diventava possibile anche condividere, oltre a *l’acquis communautaire*, un percorso graduale verso una maggiore integrazione politica; sia di avere una politica estera, una politica economica, una politica interna all’altezza delle nuove sfide che si aprivano sul piano della sicurezza con il crollo dell’URSS e la fine del bipolarismo, sul piano economico, commerciale, finanziario e industriale con la globalizzazione e l’avvio della moneta unica, e sul piano tecnologico con l’avvento di Internet e del digitale.

La via adottata in seguito alla Convenzione di Laeken del 2002-2003, che, dopo la peripezia della bocciatura in Francia e Olanda, ha poi portato al Trattato di Lisbona, ha sancito nella sostanza la scelta di proseguire nello sviluppo del Mercato unico e di non intraprendere nessuna effettiva integrazione politica; ma sono aumentate in questo modo le esigenze di coordinamento tra governi nazionali – sempre rese complesse e inadeguate dalla divergenza di interessi e di condizioni di ciascun Paese – e di regolamentazione per gestire la moneta e sviluppare il Mercato unico in assenza di strumenti di governo politico. Gli effetti di questa scelta sono stati spesso controproducenti perché gli europei hanno sia subito i contraccolpi di molteplici crisi rispetto alle quali non avevano gli strumenti adeguati per reagire e ancor meno per prevenirle; sia perso terreno in termini di capacità tecnologica, di competitività, di crescita economica e ricchezza pro-capite, sia, non da ultimo, dimostrato incapacità di incidere all’interno del nuovo quadro internazionale che andava delineandosi, di intervenire sugli squilibri che si accentuavano e di supportare la stabilità delle aree limitrofe.

Continuare ancora su questa stessa strada sarebbe oggi irresponsabile. Siamo minacciati dall’aggressione della Russia e dalle mire egemoniche della Cina; e non siamo abbastanza incisivi per trovare le necessarie intese con molti dei Paesi del Sud globale. Al tempo stesso siamo anche in difficoltà rispetto alle politiche protezionistiche degli Stati Uniti e alle transizioni complesse in corso, sul piano tecnologico e ambientale, e le nostre società sono a rischio di impoverimento. Solo se cambiamo l’Europa e la rendiamo capace di agire in quei campi in cui solo uniti possiamo incidere e abbiamo la dimensione e gli strumenti per agire con efficacia e proteggerci possiamo invertire la

rotta del declino, che preoccupa e sconcerta i cittadini e fa loro perdere fiducia nelle istituzioni e nella politica.

IL RUOLO DELL'ITALIA

Dei grandi Paesi dell'Unione europea, l'Italia in questo momento è quello con la situazione politica più stabile, in particolare viste le difficoltà della Francia e della Germania. Nonostante il pesantissimo debito pubblico, grazie all'attuazione del PNRR l'Italia ha l'opportunità di superare alcune difficoltà che hanno frenato da sempre il suo sistema-paese e di sostenere il suo sistema economico che dimostra vitalità e capacità di adattamento e innovazione. L'Italia ha quindi l'interesse a cambiare questa Europa, in particolare nel senso di dotarla di una capacità fiscale che renda possibile reperire risorse per finanziare investimenti comuni; e ha l'autorevolezza, riconosciuta, oltre che per la sua dimensione europea, anche per le posizioni ferme sulla guerra in Ucraina e sulle alleanze internazionali, per farsi promotrice di un'iniziativa ad hoc.

Illudersi che si possa imprimere un vero cambio di passo all'Unione europea senza mettere mano ai Trattati purtroppo è un errore frequente, ma pericoloso. Quindici anni di esercizio del Trattato di Lisbona hanno mostrato che – pur riuscendo l'Unione europea in alcuni casi eccezionali a sovvertire le regole (come nel caso della pandemia da COVID, sia per l'acquisto dei vaccini, sia per il Next generation EU) – l'Europa non ha gli strumenti per uscire dalle difficoltà, lentezze e insufficienze che la caratterizzano nei settori strategici. Non è solo questione del mantenimento del diritto di veto, ma piuttosto della mancata realizzazione della sussidiarietà, ossia della possibilità di governare democraticamente le diverse materie al livello più adeguato. La sussidiarietà comporta che le istituzioni europee abbiano autonomia – sotto controllo democratico dei cittadini e degli Stati – nelle competenze definite che sono loro riconosciute, e che gli Stati membri si autogovernino liberamente negli altri ambiti, in una cornice giuridica comune e coerente ma non invasiva; in questo modo chiarezza sui compiti dei diversi livelli di governo e efficacia, insieme al controllo democratico, diventano la normalità.

Per affrontare questo confronto esiste uno strumento previsto dai Trattati, e indicato nell'art. 48 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Si tratta della Convenzione, un organo ad hoc composto dai rappresentanti delle istituzioni europee e nazionali, chiamato a discutere delle riforme di cui l'Unione europea ha bisogno. Il Parlamento europeo nella scorsa legislatura ha approvato un rapporto in cui – a seguito dei risultati della Conferenza sul futuro dell'Europa e delle richieste espresse in quel quadro dai cittadini direttamente coinvolti – faceva una serie di proposte per la riforma dei Trattati e chiedeva di avviare l'iter per l'apertura della Convenzione. La decisione è ora nelle mani del Consiglio europeo, che da dicembre, quando lo ha ricevuto, non lo ha mai preso in considerazione, anche se prima o poi, per obbligo giuridico, dovrà farlo. Per pronunciarsi e prendere la decisione serve la maggioranza semplice dei capi di Stato e di Governo nell'ambito del Consiglio europeo.

L'Italia potrebbe cogliere l'occasione per prendere l'iniziativa e guidare i giochi, cercando un asse innanzitutto con la Francia, la Germania e la Spagna per poi coinvolgere il maggior numero di governi possibile. In questo modo assumerebbe la leadership del processo, guadagnando una posizione preminente. Sarebbe difficile sottrarsi ad una simile proposta per gli altri governi guidati da forze che dichiarano di sostenere il rafforzamento dell'UE. Per l'Italia sarebbe una mossa doppiamente vincente: in termini di immagine e incisività, da un lato; e per la possibilità di avviare finalmente un rinnovamento dell'Europa.

Non esistono infatti altre strade per incidere in modo effettivo e strutturale in Europa. La costruzione ancora incompleta del sistema politico-istituzionale dell'UE implica che le forze si schierino non lungo la tradizionale linea della destra e della sinistra, ma sulla base della volontà di lavorare per rafforzare il quadro europeo. È lungo questo crinale, pertanto, che bisogna schierarsi se – come governo – si ha chiara consapevolezza che paralizzare o svuotare l'Unione europea non è nell'interesse del Paese che si sta guidando. Dopodiché, gli esiti del confronto all'interno della Convenzione non sono affatto scontati; si tratta di un quadro in cui si sviluppa per definizione un dibattito sui temi concreti e sui problemi per cui si vuole cercare soluzione, ed è anche l'unico modo per poter affrontare in modo efficace e democratico il nodo del futuro dell'Unione europea². Si tratta di una discussione che porta a identificare ed elaborare compromessi in nome dell'interesse generale; un esercizio di democrazia autentica, che nessuna forza democratica deve temere.

Se il Governo italiano si facesse promotore di una simile iniziativa, avrebbe anche l'appoggio convinto dei federalisti, che potrebbero aiutare nella costruzione di un consenso bipartisan che aumenterebbe ulteriormente l'autorevolezza della mossa del governo. L'Italia ha un profondo interesse ad un'Europa politica, efficace e democratica. Mettendosi alla guida del processo di costruzione di una simile Europa il governo italiano riuscirebbe a fare insieme il bene dell'Italia, quello degli europei e dei suoi alleati, e ad aprire un capitolo nuovo nella storia del mondo.

Pavia-Firenze 12 luglio 2024

² Si rimanda a questo proposito al Memorandum dell'UEF *Perché abbiamo bisogno di una Convenzione per modificare i Trattati*, reperibile al link: <https://www.mfe.it/port/documenti/campagne/2024-convocazione-convenzione/240225-memorandum-ita.pdf>