

ARTICOLI E SAGGI

UNIONE EUROPEA: LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI E LE NUOVE SFIDE

FERDINANDO NELLI FEROCI

Il Trattato di Lisbona.- L'accordo raggiunto al Consiglio Europeo del 2007, la successiva rapida Conferenza Intergovernativa, l'intesa sulla forma e i contenuti del nuovo Trattato e la solenne cerimonia di firma di questo Trattato a Lisbona il 13 dicembre scorso, hanno concluso la lunga pausa di riflessione apertasi con i risultati negativi dei due *referendum* svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi e la conseguente sospensione del processo delle ratifiche del Trattato costituzionale. Risolto quindi il nodo delle riforme istituzionali, con un risultato che si presta a diverse interpretazioni, ma che va comunque valutato positivamente, dovrebbe essersi chiusa una fase di crisi dell'Unione Europea, e dovrebbero essersi prodotte le condizioni per l'avvio di una fase di ripresa di iniziativa e di maggiore dinamismo. Cercherò di analizzare sinteticamente le caratteristiche dell'accordo sul nuovo Trattato e di individuare sfide e opportunità per l'Unione all'indomani della sua firma.

Il compromesso definito nel giugno scorso, grazie ad un'abile regia del Cancelliere tedesco, si fonda sullo scambio tra la rinuncia ad alcuni aspetti simbolici e di presentazione del Trattato costituzionale e la conservazione della gran parte dei contenuti di quel Trattato. In questo senso va quindi interpretato l'abbandono del principio del Trattato unico integralmente sostitutivo dei Trattati vigenti (quale era il Trattato costituzionale), ed il ritorno al tradizionale metodo dei Trattati emendativi dei Trattati vigenti. A Lisbona è stato infatti firmato un Trattato che contiene sia emendamenti al Trattato sull'Unione Europea (che continuerà a regolare principi informativi, norme relative alle istituzioni e regole comuni del sistema dell'Unione), che emendamenti

al Trattato sulla Comunità Europea (che a sua volta conterrà le disposizioni sulle politiche comuni): con il risultato che una volta realizzato il cosiddetto consolidamento dei testi, l'Unione continuerà ad essere regolata da due distinti Trattati, ancorché dotati di uguale valore giuridico, e strettamente collegati fra loro. Analogamente nello stesso senso vanno interpretate la decisione di rinunciare alle disposizioni di più evidente valore simbolico (inno, bandiera ecc.), l'abbandono della nuova terminologia da utilizzare per individuare i vari atti dell'Unione, e la decisione di non inserire nel testo del nuovo Trattato la Carta dei Diritti Fondamentali, pur garantendone il carattere giuridicamente vincolante attraverso una norma di rinvio che le attribuisce lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Questo accorgimento è stato necessario per superare le riserve di Governi, Parlamenti e opinioni pubbliche di quei Paesi che avevano manifestato maggiori diffidenze nei confronti dell'impianto del Trattato costituzionale. La soluzione adottata non migliora certo il risultato se lo si misura in termini di leggibilità e chiarezza del nuovo strumento. Essa ha d'altronde permesso di conservare circa il novanta per cento delle disposizioni che figuravano nel Trattato costituzionale, e l'integralità del cosiddetto pacchetto di riforma delle istituzioni previsto da quel Trattato.

Figurano quindi nel Trattato di Lisbona:

- la Presidenza stabile ed elettiva del Consiglio Europeo, con un Presidente eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio Europeo per un periodo di due anni e mezzo rinnovabile una sola volta, e dotato di poteri di preparazione, impulso e coordinamento dei lavori del Consiglio Europeo;

- una nuova composizione della Commissione, con la riduzione dei Commissari ad un numero pari a due terzi dei Paesi membri (da individuare secondo un meccanismo di rotazione su base paritaria) a partire dal 2014; e l'elezione del suo Presidente da parte del Parlamento Europeo su proposta del Consiglio Europeo, secondo un meccanismo che aumenta la legittimità democratica (e di conseguenza la politicizzazione) del Presidente dell'esecutivo dell'Unione;

- la creazione della figura di un Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza e Vice Presidente della Commissione incaricato di stimolare e coordinare l'attività esterna dell'Unione e di presiedere il Consiglio Relazioni Esterne; e la creazione di un Servizio diplomatico comune che dovrà costituire il principale strumento a disposizione dell'Alto Rappresentante;

- un nuovo sistema di voto a maggioranza, basato sul principio della cosiddetta doppia maggioranza (anche esso destinato a entrare in vigore a partire dal 2014), che prevede che una decisione si consideri adottata se votata dal 55% degli Stati membri che rappresentino almeno il 65% della popolazione, e che ogni eventuale minoranza di blocco sia composta da almeno 4 Stati membri;

- una significativa espansione dei poteri del Parlamento Europeo, in particolare con l'aumento dei casi di co-decisione, con il rafforzamento delle sue prerogative nella procedura di bilancio e con nuove responsabilità nella elezione del Presidente della Commissione;

- un maggiore controllo democratico dei processi decisionali dell'Unione, con un accresciuto ruolo dei Parlamenti nazionali, in particolare nell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;

- la conferma della personalità giuridica unica dell'Unione e la definitiva scomparsa della Comunità;

- il superamento della struttura in pilastri (anche se permangono procedure decisionali differenziate per la politica estera e per quella di difesa);

- una significativa estensione dei settori per i quali sarà previsto il voto a maggioranza, con la previsione di 21 nuove basi legali con voto a maggioranza, e il passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata per 23 settori già previsti dai precedenti Trattati;

- una più chiara ripartizione di competenze fra Unione e Stati membri, con la distinzione fra competenze dell'Unione esclusive, concorrenti e di sostegno e coordinamento;

- la conservazione delle maggiori novità previste dal Trattato costituzionale in materia di politiche, con particolare riguardo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e alla politica estera e di sicurezza e a quella di difesa.

Il compromesso, che riflette i contenuti del Trattato solennemente firmato a Roma nel 2004, era probabilmente l'unico possibile nelle presenti circostanze. La soluzione adottata per raggiungere questo risultato, e in particolare la rinuncia al Trattato unico sostitutivo dei precedenti, è infatti la testimonianza del persistere di radicate riserve da parte di alcuni Stati membri sia nei confronti della prospettiva costituzionale sia più in generale nei confronti di un rilancio politico complessivo del progetto europeo. E l'atmosfera complessiva che ha caratterizzato le deliberazioni del Consiglio Europeo del giugno scorso e la successiva Conferenza Intergovernativa, ha confermato un atteggiamento tendenzialmente rassegnato, privo di grandi progettualità, e per alcuni Paesi una linea di caparbia difesa delle prerogative nazio-

nali. Valga per tutti la posizione assunta dal Regno Unito e dalla Polonia che hanno chiesto e ottenuto una clausola di “opt out”, che prevede la non applicazione nei loro confronti delle disposizioni della Carta dei Diritti Fondamentali. Se ne ricava complessivamente l'impressione di un risultato che da un lato consente di eliminare un ingombrante ostacolo al corretto funzionamento dell'Unione, ma dall'altro non testimonia da solo di una ritrovata unità di intenti, o dell'avvio di una nuova fase espansiva della costruzione europea.

L'incognita delle ratifiche e le difficoltà di attuazione di alcune disposizioni.- Nel 2008 la sfida maggiore sarà comunque quella delle ratifiche. L'impegno che è stato solennemente assunto è quello di garantire l'entrata in vigore del nuovo Trattato al 1 gennaio 2009. I maggiori Paesi membri (in particolare Francia e Regno Unito per i quali l'opzione del *referendum* era comunque possibile anche se rischiosa) hanno già annunciato che questa volta procederanno alle ratifiche per via parlamentare. Resta però l'incognita di quei Paesi nei quali sarà comunque necessario prevedere un *referendum* (Irlanda), e più in generale il rischio che le procedure di ratifica possano restare vittime di dinamiche di politica interna; o anche soltanto la possibilità di ritardi rispetto alla scadenza prevista, che potrebbero avere conseguenze sulla nuova composizione e quindi sul funzionamento di alcune delle istituzioni dell'Unione.

Né vanno sottovalutate le varie incognite collegate all'applicazione di alcune delle disposizioni del nuovo Trattato. Come elemento costitutivo del compromesso che ha reso possibile l'accordo è stato infatti deciso che le disposizioni in materia di composizione della Commissione e le nuove regole in materia di voto a maggioranza qualificata entreranno in vigore solo a partire dal 2014, rinviando quindi a quella scadenza l'assunzione delle difficili decisioni conseguenti. Ma già dal 2009 si dovrà dare attuazione alle nuove disposizioni relative alla Presidenza stabile ed elettiva del Consiglio Europeo, alla nuova figura dell'Alto Rappresentante che sarà anche Vice Presidente della Commissione e Presidente del Consiglio Relazioni Esterne, al nuovo sistema di presidenza di turno del Consiglio, oltre che al Servizio Diplomatico Comune. Con la conseguenza che l'attivazione contestuale di varie formule di Presidenza (elettiva, istituzionale, a rotazione) potrebbe in effetti comportare non semplici problemi di funzionamento in particolare del Consiglio, e di rapporti fra Consiglio e Commissione, perlomeno nella fase iniziale di attuazione del Trattato.

Tutto ciò premesso, va constatato che verosimilmente le nuove regole di funzionamento dell'Unione sono destinate a durare per un periodo relativamente lungo. Prevale infatti la sensazione che nella attuale congiuntura non ci siano né gli spazi negoziali né tantomeno la volontà politica per mettere in cantiere nuove revisioni dei Trattati o nuove riforme istituzionali nel prevedibile futuro. Prevale soprattutto la convinzione che, pur con gli strumenti imperfetti che il nuovo Trattato le mette a disposizione, l'Unione dovrà ora seriamente dedicarsi a riconquistare il consenso perduto delle opinioni pubbliche nazionali, e che dovrà farlo con politiche e iniziative in grado di produrre risultati tangibili e apprezzabili. È l'Europa dei risultati che deve essere in grado di dimostrare a cittadini europei, apparentemente meno interessati al progetto europeo, che proprio la dimensione europea è in grado di fare la differenza nel corrispondere ad aspettative legittime e comprensibili di quanti dall'Unione si attendono concrete risposte a reali preoccupazioni e timori.

Le difficoltà della congiuntura europea e le sfide per il futuro.-
La congiuntura nella quale l'Unione Europea si trova ad agire è resa complessa da vari fattori, alcuni dei quali più direttamente collegati alla dinamica di sviluppo dello stesso processo di integrazione europea, altri che sono invece più manifestamente espressione del mutato contesto internazionale. Con il completamento del ciclo di revisione dei Trattati si è quasi simbolicamente conclusa una fase nella quale la Comunità prima e l'Unione poi si sono essenzialmente dedicate alla definizione e attuazione di politiche e misure destinate a corrispondere a esigenze endogene al processo di integrazione. L'attuazione delle quattro grandi libertà di circolazione, il completamento del mercato interno, la definizione delle maggiori politiche comuni a partire dalla politica agricola e dalla politica di coesione, la realizzazione dell'unione monetaria, la definizione delle regole in materia di concorrenza e di aiuti di Stato sono altrettante manifestazioni di una attività mirata prioritariamente a fornire risposte a sfide di natura interna. Oggi si ha come l'impressione che si sia concluso quel ciclo, perlomeno sotto il profilo della progettualità o della ricerca di nuove iniziative e politiche, e che si sia aperto un nuovo ciclo nel quale l'Unione sarà sempre di più sollecitata a dare risposte a sfide che si manifestano e originano all'esterno dei confini dell'Unione, a problemi collegati alla collocazione dell'Europa nel mutato contesto internazionale, ai fenomeni indotti dalla crescente globalizzazione.

Altrettanto importante è stato anche l'impatto dei successivi allargamenti dell'Unione. Il progressivo passaggio da una Comunità composta dei sei membri fondatori ad una Unione di 27 Paesi membri, per di più destinata ad ulteriori espansioni della "membership", ha sicuramente costituito il segno più tangibile dello straordinario successo della costruzione europea. Ma ha anche reso meno evidente il senso di una finalità condivisa del progetto; e al tempo stesso ha reso più complesso il funzionamento dell'Unione. E questo perché l'incremento del numero dei membri ha in qualche modo appesantito la dinamica di funzionamento delle istituzioni rallentando i processi decisionali, rendendo più complicato il raggiungimento del consenso. Ma anche perché l'adesione di così tanti nuovi membri, che hanno aderito all'Unione in tempi diversi e con motivazioni diverse, ha reso più difficile l'individuazione di obiettivi comuni e condivisi. L'impressione che se ne ricava è che l'allargamento, che ha costituito la politica di maggior successo dell'Unione, e la testimonianza più clamorosa della straordinaria forza di attrazione esercitata dal progetto europeo sui Paesi non membri, abbia anche determinato una sorta di mutazione genetica del progetto stesso, che obbliga oggi i suoi protagonisti a riflettere – senza per ora aver raggiunto conclusioni definitive – sugli obiettivi di fondo della costruzione europea.

È inoltre più che probabile che in un contesto di questo tipo la dinamica del processo di integrazione venga garantita, più che dall'iniziativa della Commissione, da forme di cooperazione avviate da gruppi di Stati, in alcuni casi destinate ad essere riassorbite dal quadro comune dell'Unione, e in altri destinate a svilupparsi in parallelo sia pure con finalità convergenti con quelle dell'Unione. È prevedibile cioè che sia destinato ad aumentare il grado di flessibilità del sistema nel suo complesso, e che quindi tendano a emergere, sia pure in un'ottica europea, coalizioni variabili di Paesi sulla base di interessi omogenei e di finalità condivise. E questo sia nell'ipotesi, più verosimile, di iniziative destinate a svilupparsi al di fuori del quadro istituzionale (salvo esservi ricondotte in una fase successiva), sia nell'ipotesi di iniziative che intendano avvalersi fin dall'inizio delle regole previste dal Trattato in materia di cooperazioni rafforzate. Questo non significa l'abbandono del metodo comunitario, cui si continuerà a far ricorso per numerosi settori di attività, né tantomeno un ridimensionamento drastico del ruolo del triangolo istituzionale. Significa piuttosto l'emergere di un contesto meno prevedibile, nel quale saranno possibili e probabili iniziative di coalizioni di Paesi "willing and

able”, e nel quale quindi maggiori saranno, soprattutto per un Paese come l’Italia, le responsabilità di individuare aree di cooperazione che corrispondano a verificati interessi nazionali, di essere parte fin dall’inizio di gruppi ristretti di Paesi che vogliano e possano sviluppare cooperazioni più avanzate, di disporre di un sistema politico-amministrativo in grado di sostenere adeguatamente la nostra partecipazione a queste iniziative. E la politica estera insieme a quella di difesa si presentano a prima vista come terreno di elezione per iniziative a geometria variabile, per le quali la chiave del successo consisterà nell’attitudine a conciliare l’iniziativa di gruppi ristretti di Paesi con la capacità di far convergere e mobilitare su obiettivi individuati da tali gruppi l’Unione nel suo complesso.

La strategia comune per la crescita la competitività e l’occupazione.- Il primo sviluppo del mercato comune ha coinciso con un periodo di crescita sostenuta dell’economia europea, che ha consentito di mantenere alti livelli di occupazione e di alimentare generose politiche di “welfare” degli Stati membri. Ed anche quando a partire dalla metà degli anni settanta lo sviluppo economico ha subito una brusca frenata, la Comunità ha puntato su un’ulteriore accelerazione della realizzazione del mercato interno, secondo il programma di lavoro contenuto nel libro bianco pubblicato nel 1985. Successivamente, la creazione dell’unione monetaria ha costituito una fase ulteriore del processo di completamento del mercato interno (anche se evidentemente l’adozione dell’Euro ha avuto implicazioni e portata ben più vaste e significative di quelle di una misura di sostegno all’integrazione dei mercati). Il successivo Patto di stabilità e crescita ha introdotto regole vincolanti in materia di disciplina di bilancio limitando significativamente la flessibilità degli Stati membri nel campo della spesa pubblica e soprattutto la possibilità di far ricorso al “deficit spending” quale strumento di sostegno della crescita.

La strategia comune adottata a Lisbona nel 2000 definiva un ambizioso (forse perfino troppo) programma di lavoro mirato a sostenere la crescita dell’economia europea, ad aumentare la competitività e a rilanciare l’occupazione. Essa ha quindi in qualche modo costituito il primo, sia pur cauto, tentativo di definire una politica economica comune destinata a completare l’unione monetaria e compensarne taluni effetti. Tale strategia si articola sostanzialmente su tre componenti più significative: le ulteriori liberalizzazioni necessarie per completare il mercato interno; una serie di misure e politiche a sostegno della ricer-

ca e dell'innovazione; e iniziative di riforma strutturale in particolare nel campo del mercato del lavoro e dei sistemi pensionistici e previdenziali. Accompagnata, nella sua versione iniziale, da un numero perfino eccessivo di obiettivi quantificati e caratterizzata da una visione probabilmente troppo ottimistica delle prospettive dell'economia europea, la strategia aveva il suo punto di maggiore debolezza nella indeterminatezza degli strumenti di attuazione. Trattandosi infatti di settori di attività per i quali non sono previste specifiche se non residuali competenze dell'Unione, la sua applicazione era infatti affidata al metodo del cosiddetto coordinamento aperto, secondo il quale l'Unione si limita a definire i grandi obiettivi e le linee di fondo delle politiche necessarie per raggiungerli, lasciando ai singoli Stati membri la responsabilità delle misure concrete, con un sistema di incentivi basato essenzialmente sul principio delle "peer reviews" e del confronto fra le "performances" dei vari Paesi membri (senza peraltro prevedere alcun meccanismo sanzionatorio per i non adempienti).

Malgrado questi limiti la strategia ha comunque costituito un utile quadro di riferimento per Governi intenzionati a introdurre riforme strutturali o misure di sostegno alla ricerca e alla innovazione. Aggiornata nel 2005 con una drastica riduzione degli obiettivi quantificati, e con una significativa riaffermazione del principio della responsabilità dei singoli Stati membri, essa può ancora costituire un quadro di riferimento coerente a sostegno di obiettivi, che, proprio per non essere stati ancora raggiunti (o comunque conseguiti in misura differenziata dai vari Paesi membri), conservano tutta la loro validità, soprattutto nel mutato contesto di crescente concorrenza internazionale cui l'Europa deve far fronte. Condizione essenziale del suo successo è però costituita dalla serietà dell'impegno dei Governi degli Stati membri. La strategia da sola non può produrre risultati. Gli Stati membri dovrebbero utilizzare la strategia per aggirare gli inevitabili ostacoli e per vincere le resistenze che caratterizzano il percorso delle riforme strutturali. E la Commissione può far riferimento agli obiettivi della strategia per proporre misure e progetti di normativa di competenza dell'Unione da sottoporre alla approvazione del Consiglio.

Energia e Ambiente.- Il tema dell'energia ha acquistato attualità e urgenza negli ultimi anni, in concomitanza con l'accresciuta consapevolezza della debolezza e dipendenza dell'Europa sul fronte degli approvvigionamenti energetici. L'aumento costante del prezzo del greggio e le periodiche crisi nelle forniture (in particolare di quelle prove-

nienti dalla Russia) hanno sottolineato la vulnerabilità energetica dell'Europa e la sua crescente dipendenza dall'estero, creando il presupposto per una mobilitazione dell'Unione su questo tema. Se n'è fatto interprete il Consiglio Europeo del marzo 2007 che ha approvato un documento programmatico che si articola su tre obiettivi principali: 1) la sicurezza degli approvvigionamenti attraverso una politica energetica esterna comune ed una accresciuta diversificazione delle fonti; 2) un quadro stabile di competitività e affidabilità del mercato interno da realizzare attraverso la progressiva integrazione dei mercati regionali e la realizzazione di adeguate infrastrutture di trasmissione e di stoccaggio; 3) la promozione della sostenibilità ambientale con iniziative mirate in tema di efficienza energetica, sviluppo di fonti rinnovabili, utilizzo delle biomasse, revisione dello schema sugli scambi di emissioni e adeguato sostegno alla ricerca e sviluppo. Su queste basi la Commissione sta procedendo ad adottare singole iniziative e proposte di natura legislativa. Si tratta di misure in taluni casi particolarmente onerose, soprattutto per quanto riguarda le iniziative nel campo del contrasto del cambiamento climatico e della protezione dell'ambiente, ma destinate nel medio periodo a contribuire a creare un habitat compatibile con il principio della sostenibilità ambientale. Fra queste vorrei ricordare in particolare la proposta di direttiva – che la Commissione dovrebbe presentare nei prossimi mesi – sulla revisione del sistema per lo scambio di quote di emissione di CO₂, necessaria per realizzare l'impegno a ridurre tali emissioni del 20% entro il 2020 rispetto ai livelli del 1990; la proposta di direttiva in materia di emissione di CO₂ da parte degli autoveicoli; la proposta di direttiva riguardante l'uso delle energie rinnovabili anch'essa destinata a dare pratica attuazione all'obiettivo, concordato in Consiglio Europeo, del 20% di uso di energie rinnovabili entro il 2020; e la proposta di ripartizione nei piani di azione nazionali dell'analogo obiettivo collettivo di risparmio del consumo di energia del 20% rispetto alle stime per il 2020. Si apre quindi nei collegati settori dell'energia e della lotta ai cambiamenti climatici un nuovo campo di attività nel quale l'Unione dovrebbe essere in grado di confermare il principio del valore aggiunto della dimensione europea.

Lo spazio comune di libertà giustizia e sicurezza.- Altro settore per il quale vi è ancora un ampio potenziale di sviluppo di politiche comuni è quello che una volta veniva definito come terzo pilastro, e che oggi si tende a definire come il complesso di attività e iniziative

destinate a concretizzare la nozione di spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Figurano sotto questa definizione le attività collegate all'attuazione degli Accordi di Schengen nel frattempo comunitarizzati, le politiche in materia di asilo, visti e immigrazione, la cooperazione giudiziaria sia in materia civile che penale e la cooperazione di polizia. Questa area di cooperazione, di natura non sempre necessariamente omogenea, era stata inserita tra le competenze dell'Unione dal Trattato di Maastricht, che aveva previsto per essa metodi e procedure decisionali più simili alla cooperazione intergovernativa che al metodo comunitario. Con i successivi Trattati di Amsterdam e Nizza era stato introdotto il principio di una successiva comunitarizzazione. Con il Trattato di Lisbona si procede ulteriormente in questa direzione. In particolare il ricorso alla procedura legislativa ordinaria (voto a maggioranza e co-decisione), già previsto per alcuni specifici settori, viene esteso (con alcune limitate eccezioni) alla cooperazione giudiziaria in materia civile e alle politiche in materia di asilo, visti e immigrazione. Il controllo delle frontiere esterne viene considerato un problema di interesse comune, da gestire sulla base del principio della solidarietà e condivisione delle responsabilità anche finanziarie. Viene significativamente rafforzata la cooperazione giudiziaria in materia penale; viene stabilito il principio del mutuo riconoscimento degli atti giudiziari e prevista la possibilità di adottare norme minime relative all'armonizzazione del diritto processuale e materiale.

Va notato peraltro che proprio questo è il settore nel quale più numerose sono le clausole di "opt out" che consentono a singoli Stati membri di non partecipare all'adozione di specifiche politiche o misure, e per il quale si è dovuto prevedere varie clausole di salvaguardia o freni di emergenza: meccanismi cioè che consentono di portare alla attenzione del Consiglio Europeo, ed eventualmente di bloccare in quella sede, provvedimenti che abbiano un impatto di particolare rilievo sugli ordinamenti giudiziari di singoli Stati membri. Il risultato complessivo che se ne ricava è quello di un settore di attività dell'Unione nel quale maggiori sono le differenze di sensibilità fra Stati membri, e più alto il ricorso a forme di flessibilità dei meccanismi di partecipazione. Ciò spiega in larga misura perché finora i progressi concreti in termini di legislazione adottata o di forme di cooperazione effettivamente avviate siano relativamente limitati e perché ci siano ancora ampi margini per ulteriori iniziative.

Un interesse particolare merita in questo contesto il tema della gestione dei fenomeni migratori. Fenomeno relativamente nuovo per

la maggior parte degli Stati membri (con l'eccezione delle due grandi *ex* potenze coloniali Francia e Regno Unito), la questione migratoria in questi ultimi dieci anni è balzata di prepotenza alla ribalta del dibattito politico e figura – anche se spesso a torto – fra le maggiori fonti di preoccupazione del cittadino europeo. Si è immediatamente presentata come una questione troppo complessa per poter essere affrontata in via esclusiva dai singoli Stati membri e quindi come terreno di elezione per l'elaborazione di una nuova politica comune a livello europeo. Oggi disponiamo di una strategia (quella di Tampere e successivi aggiornamenti) che essenzialmente si fonda su due principi ispiratori: controllo e repressione dell'immigrazione clandestina (tramite misure di controllo comune delle frontiere esterne, e forme di cooperazione con i Paesi terzi di origine e di transito), e avvio di una progressiva armonizzazione delle condizioni di soggiorno e di lavoro degli immigrati legalmente entrati nel territorio dell'Unione. Occorre che su questa base si possano realizzare ulteriori progressi con misure ancor più efficaci e sistematiche nella lotta all'immigrazione clandestina e ai traffici ad essa collegati, ma anche con misure più coraggiose di armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di lavoratori immigrati legalmente.

La dimensione esterna e la politica estera dell'Unione. - La creazione della figura dell'Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione e di un Servizio Diplomatico Comune a disposizione di questa nuova figura, è la novità più importante introdotta dal Trattato di Lisbona nell'assetto istituzionale dell'Unione, che in parte compensa l'assenza di altre significative innovazioni nel settore della politica estera. Meccanismi decisionali e procedure di voto restano infatti sostanzialmente quelli vigenti, fondamentalmente riferibili al metodo della cooperazione intergovernativa. Qualche più importante novità va invece registrata nel campo della politica di difesa, tra le quali vale la pena di segnalare l'estensione della tipologia delle missioni per le quali l'Unione può far uso di strumenti comuni militari o civili, l'inclusione nel Trattato di un impegno di difesa reciproca, la clausola di solidarietà in caso di attacco terroristico, e la possibilità di dar vita ad una cooperazione strutturata permanente fra Paesi disponibili ad impegnarsi a sviluppare in maniera più intensa e sostenuta le capacità collettive di difesa. Di difficile attuazione pratica appaiono invece le disposizioni del nuovo Trattato in materia di cooperazioni rafforzate, sia perchè nel settore della politica estera l'autorizzazione deve essere

deliberata all'unanimità dal Consiglio, sia perché la politica estera per la sua stessa natura mal si presta ad iniziative riconducibili allo schema della cooperazione rafforzata.

In un contesto internazionale caratterizzato da fluidità e incertezze, e con un quadro regolamentare connotato da sostanziale continuità, e quindi prevedibilmente in un contesto di accresciuta responsabilità e iniziativa dei Paesi più grandi, con maggiori ambizioni e con maggiori mezzi economici finanziari e militari, l'Unione dovrà saper rispondere ad una domanda crescente di Europa sulla scena internazionale. Dovrà sapersi proporre quale protagonista nei grandi fori multilaterali, quale soggetto attivamente impegnato nella gestione di aree di crisi, quale partner nei grandi negoziati commerciali, quale protagonista delle politiche di cooperazione allo sviluppo, in una parola quale dinamico attore sulla scena internazionale impegnato, insieme ai suoi maggiori *partners*, a sostegno di stabilità, pace e sviluppo e di difesa dei diritti fondamentali.

Numerose e non facilmente classificabili sono allo stato attuale le sfide per l'Unione in questo settore. Partendo dalle aree di più immediato interesse, la difficile gestione della transizione verso l'indipendenza del Kosovo si presenta come il compito più complesso che attende l'Unione nei prossimi mesi. Constatata l'impossibilità di raggiungere una soluzione concordata in ambito Nazioni Unite su una forma di indipendenza condizionata e monitorata internazionalmente secondo le proposte del rapporto Athisaari, l'Unione si trova stretta nella morsa delle posizioni antitetiche della Russia (contraria all'indipendenza del Kosovo anche per ragioni di principio) e degli USA (determinati ad accelerare al massimo il processo verso l'indipendenza), e condizionata da evidenti diversità di posizioni al proprio interno. Sull'Europa incombono comunque le maggiori responsabilità di gestione di questa potenziale crisi, perché il problema riguarda una regione che è parte integrante del vecchio continente, alla quale per di più l'Unione ha promesso una prospettiva di integrazione nelle strutture europee; perché all'Unione spetterà il compito di garantire la componente più consistente dell'attività di monitoraggio dell'attuazione dell'indipendenza del Kosovo e di assistenza tecnica alla costruzione del nuovo Stato; perché infine è interesse primario dell'Unione evitare il riprodursi di uno scenario ai propri confini in cui prevalgano quelle condizioni di instabilità, conflitto interetnico e guerra civile che avevano caratterizzato la ex Jugoslavia negli anni novanta.

Altra area nella quale dovrà svilupparsi una più efficace e credibile azione dell'Unione è quella del Mediterraneo. Negli ultimi anni l'Unione, concentrata sulla priorità politica del grande allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale, ha sviluppato una propria identità prevalentemente centro-orientale, plasmando un processo di integrazione di nuovi membri nei cui confronti è stata in grado di utilizzare il più efficace degli incentivi, la prospettiva di adesione. Ne ha indubbiamente sofferto la dimensione mediterranea dell'azione esterna dell'Unione. È vero che l'Europa già oggi dispone di una gamma articolata di strumenti di azione rivolti al Mediterraneo: dal partenariato euro-mediterraneo (con gli accordi di associazione e gli strumenti ad essi collegati) alla politica di vicinato. Ma è anche vero che per un complesso di motivi queste politiche non hanno finora conseguito risultati soddisfacenti o comunque all'altezza delle aspettative. Il grado di interdipendenza delle due aree economiche è ancora modesto, scambi, investimenti e cooperazione economica e industriale restano limitati, il dialogo politico stenta a decollare condizionato in troppe occasioni dall'ipoteca dell'ancora irrisolto problema medio-orientale, e formule di cooperazione si sono sviluppate in settori specifici e con singoli Paesi, ma al di fuori di un disegno organico. Vi sono quindi spazi per nuove iniziative che partano dalla individuazione (non sempre agevole a dire il vero) di interessi e obiettivi condivisi con i nostri *partners* mediterranei. La proposta del Presidente francese Sarkozy, malgrado la sua vaghezza, ha il merito incontestabile di riportare al centro dell'attenzione la questione mediterranea: agli altri Paesi della regione dovrebbe spettare il compito di tradurre questa idea in un progetto comune sul quale impegnare direttamente anche l'Unione e le sue istituzioni.

All'Unione spetta poi il compito di gestire non sempre facili rapporti con i suoi maggiori *partners*. La relazione con gli USA è caratterizzata dalla condivisione di valori e principi fondamentali, dall'impegno comune nelle varie istanze multilaterali e da una notevole intensità del rapporto economico, ma anche in talune circostanze da differenze di sensibilità e da contrasti che hanno condizionato e limitato le potenzialità di collaborazione. Oggi, superata la più grave delle crisi recenti nel rapporto transatlantico, manifestatasi in occasione della guerra all'Iraq, con una Amministrazione americana più disponibile che nel passato a riconoscere i meriti e i vantaggi del multilateralismo purchè efficace, vi sono maggiori opportunità per un importante lavoro in comune: nella gestione del difficile problema del nucleare ira-

niano, nel sostegno alle pur fragili prospettive di avvio di un processo di pace fra israeliani e palestinesi, nella ricerca di una soluzione sostenibile e durevole a supporto della stabilità e della democrazia in Afghanistan, nella gestione della transizione verso una indipendenza del Kosovo compatibile con gli equilibri complessivi della regione, ma anche nella ricerca di soluzioni condivise alle grandi sfide trasversali a partire da quella dei cambiamenti climatici.

Il rapporto con la Russia di Putin, connotata dal recupero di un nazionalismo assertivo, da un uso spesso spregiudicato del proprio ruolo di grande fornitore di prodotti energetici, e da fenomeni di funzionamento degli apparati statali scarsamente compatibili con l'idea europea e occidentale della democrazia, costituisce allo stato attuale una delle sfide più complesse per l'Unione. La presenza inoltre nell'Unione di tanti Paesi di recente adesione, reduci da una drammatica esperienza di rapporti di pesante condizionamento e dipendenza da Mosca non ha certo facilitato una serena trattazione di questo rapporto in questi ultimi anni. Va però rilevato che la definizione di un rapporto cooperativo con la Russia, per quanto non facile, resta centrale per l'Unione: non solo perché la Russia già ora è un importante partner economico ed è destinato a diventarlo ancor nel prossimo futuro; non solo perché buona parte dell'Europa dipende dalle forniture di gas e greggio dalla Russia; ma anche perché l'Europa ha tutto l'interesse a coinvolgere sempre di più la Russia nella gestione delle maggiori crisi internazionali, e a favorire di converso in Russia la pratica di *standards* in materia di funzionamento della democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali compatibili con quelli prevalenti nell'occidente.

Infine nel rapporto con la Cina, l'Unione dovrà saper coniugare il riconoscimento della valenza strategica della crescita della Cina e la conseguente piena accettazione del protagonismo di Pechino sulla scena internazionale, con la necessaria fermezza sui principi a difesa di interessi europei fondamentali, in particolare in tema di accesso ai mercati o di tutela della proprietà intellettuale, e con un atteggiamento di attenta vigilanza sulla questione del rispetto dei diritti fondamentali. La politica dell'Unione verso la Cina, condizionata finora dalla competizione fra i maggiori Paesi membri su un mercato in così rapida espansione, dovrebbe quindi mirare a valorizzare anche la componente politica del rapporto, cui la Cina, così attratta da un modello multipolare delle relazioni internazionali, è sicuramente interessata.

Infine l'Unione dovrebbe mettere in cantiere un ulteriore rafforzamento delle proprie capacità di intervenire nella gestione di crisi inter-

nazionali con propri strumenti comuni sia militari che civili. Come è noto, la politica comune di difesa avviata a partire dal 1999, si sostanzia oggi nella possibilità per l'Unione di impiegare per missioni di "peace-keeping" o di stabilizzazione post-conflitto propri mezzi comuni militari (forze messe a disposizione dagli Stati membri sotto comando comune UE e al servizio di un progetto politico comune) e civili (ancora una volta risorse umane e professionali messe a disposizione dagli Stati membri nel quadro di missioni comuni, normalmente di "institution building", e parzialmente finanziate dal bilancio dell'Unione). Si tratta di migliorare e aumentare queste capacità così da rendere l'Unione ancor più credibile e autorevole in un settore nel quale la domanda è verosimilmente destinata ad aumentare, in un quadro di collaborazione e di divisione del lavoro con la NATO e di stretta collaborazione con le Nazioni Unite. Le difficoltà maggiori sono essenzialmente di natura finanziaria, perché ogni aumento delle capacità, soprattutto militari, comporta aumenti di spesa a carico di Stati membri già impegnati in difficili esercizi di rigorosa disciplina di bilancio. Non mancano inoltre da parte di taluni Paesi membri anche preoccupazioni – che ritengo personalmente prive di fondamento – collegate al timore di iniziative che potrebbero valorizzare un profilo autonomo dell'Unione a scapito della solidarietà atlantica. Non c'è dubbio invece che una forte iniziativa in questo senso costituirebbe la prova più concreta della reale volontà dell'Unione di far fronte alle proprie responsabilità, sia pure in un rapporto di collaborazione e solidarietà transatlantica.

Il futuro dell'allargamento. - Chiusa con l'adesione al 1 gennaio 2007 di Romania e Bulgaria la più importante fase dell'allargamento dell'Unione, che ha visto i membri dell'Unione stessa passare tra il 2004 e il 2007 da quindici a ventisette, si è di fatto entrati in una fase più problematica del processo, che pure, secondo le decisioni unanimi di più di un Consiglio Europeo, dovrebbe proseguire sino ad includere i Paesi dell'ex Jugoslavia e la Turchia. Il calo di entusiasmo e di popolarità nei confronti di ulteriori allargamenti ha varie e comprensibili motivazioni, ed è in parte causa e al tempo stesso effetto della fase di crisi che sta attraversando l'Unione. Le difficoltà di funzionamento delle istituzioni europee allargate, e la difficoltà di individuare un nuovo progetto comune in grado di unire e mobilitare la politica e le opinioni pubbliche, sono state in parte identificate come una delle conseguenze dell'allargamento. Anche se l'analisi non è del tutto cor-

retta, ne è conseguito un rallentamento complessivo del processo, una maggiore e più scrupolosa attenzione da parte dell'Unione alle *performances* dei candidati, una maggiore cautela nel riconoscere lo *status* stesso di Paese candidato, e complessivamente una incertezza prevalente sui tempi entro cui l'Unione sarà in grado di mantenere le proprie promesse.

Questa situazione caratterizza allo stato attuale la prospettiva di progressiva integrazione nelle strutture europee dei Paesi dei Balcani occidentali. Mentre un problema particolare è poi posto dalla Turchia, Paese la cui candidatura alla adesione suscita contrasti e divisioni in Europa. Per la Turchia sono da prevedere infatti maggiori difficoltà nel prossimo futuro, in una congiuntura caratterizzata non solo dalla ferma opposizione della Francia di Sarkozy, ma anche dalla tuttora irrisolta questione di Cipro (problema la cui definizione resta comunque condizione preliminare imprescindibile per la conclusione del negoziato di adesione) e da un vistoso calo di popolarità dell'obiettivo europeo presso l'opinione pubblica turca, che potrebbe avere un impatto sul ritmo del processo di riforma interna avviato dal Governo turco.

Pur avendo presenti questi dati, occorre tener fermo, in particolare nei confronti dei Paesi dei Balcani occidentali, l'obiettivo di fondo del completamento del processo, secondo gli impegni solennemente assunti al più alto livello. Si potranno eventualmente introdurre elementi di flessibilità su tempi e condizioni, e adattare i ritmi del negoziato sulla base della situazione specifica dei singoli candidati o aspiranti, secondo un approccio più selettivo e "meritocratico" e meno "politico" di quello che aveva caratterizzato il grande allargamento del 2004. La progressiva integrazione dei Paesi dei Balcani occidentali deve però rimanere un obiettivo di fondo dell'Unione, perché non c'è un futuro per quei Paesi al di fuori dell'Unione e perché è interesse dell'Unione garantire in quell'area stabilità e sviluppo economico e sociale.

Per la Turchia la prospettiva si presenta in termini oggettivamente più complessi. A fianco di Paesi convinti (e tra essi figura certamente l'Italia) della valenza strategica del progetto di integrazione in Europa di un Paese che ha saputo coniugare Islam, democrazia e una concezione laica dello Stato, e che per di più è caratterizzato da uno straordinario ritmo di crescita e modernizzazione, altri (*in primis* la Francia di Sarkozy) sono al momento più orientati a ricercare soluzioni alternative alla piena adesione, nella convinzione che non sia interesse dell'Unione di farsi carico di integrare un Paese così popoloso e così

diverso per tradizioni e valori culturali di riferimento. Nell'incertezza delle prospettive di fondo del processo – che tra l'altro resta condizionato dalla questione della divisione di Cipro per la quale non è dato di intravedere soluzioni a portata di mano – occorrerà proseguire nei prossimi anni il negoziato di adesione già avviato, valutando al momento opportuno se e quando le circostanze consentiranno di chiuderlo con un trattato di adesione o eventualmente con una nuova relazione contrattuale alternativa.

La revisione del bilancio.- Un primo banco di prova per verificare la volontà degli Stati membri di imprimere un nuovo dinamismo al progetto europeo sarà costituito dall'avvio della fase preliminare del negoziato sulla revisione del bilancio dell'Unione. L'accordo sulle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013, faticosamente concordato nel dicembre 2005, fissa un tetto di spesa pari a 862,4 miliardi di Euro per l'intero periodo, considerati pari all'1,048% del PIL comunitario, riserva il 33% delle risorse complessive alla Politica Agricola Comune e il 35% alla Politica di Coesione; conferma il sistema delle risorse proprie prevedendo una serie di meccanismi *ad hoc* per rimborsi a Paesi con saldi netti negativi di particolare rilievo, e prevede infine una clausola di revisione di metà percorso, sulla base della quale la Commissione ha sottoposto agli Stati membri le sue prime valutazioni in vista della definizione del quadro finanziario per il successivo ciclo di programmazione 2014-2021.

A partire quindi già dall'anno in corso si avvierà una prima riflessione sul futuro assetto del bilancio dell'Unione, tema cruciale per la definizione delle priorità d'azione dell'Unione stessa. La sfida più significativa sarà quella di riuscire a trasformare il bilancio dell'Unione in un autentico strumento di politica economica, modificando significativamente la distribuzione della spesa, con una riduzione delle quote rispettivamente previste per la politica agricola e per la politica di coesione, e con un aumento corrispettivo della spesa da utilizzare per realizzare politiche coerenti con le finalità della Strategia di Lisbona (sostegno all'innovazione, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico). Altra importante innovazione sul fronte delle entrate potrebbe essere costituita da una modifica del sistema delle risorse proprie, con la previsione di un meccanismo trasparente, equo ed efficace che consenta di eliminare le numerose formule di rimborso *ad hoc* previste dall'Accordo del 2005. Le resistenze saranno comunque forti, e il negoziato non si presenta certamente come agevole. Il quadro finanziario mul-

tiannuale è infatti adottato all'unanimità, e riflette normalmente un delicato equilibrio nei rapporti fra gli Stati membri, che tendono a definire la propria posizione non tanto sulla base di una individuazione di priorità d'azione per l'Unione, quanto in base al principio del cosiddetto "giusto ritorno", un calcolo basato sul confronto dei saldi netti, ovvero della differenza tra quanto ciascuno Stato membro versa al bilancio dell'Unione, e quanto riceve dall'Unione a titolo delle erogazioni previste dalle varie politiche comuni.

Una intesa su una nuova ripartizione delle spese e su un nuovo sistema di risorse proprie, che rifletta effettivi interessi comuni e una visione più moderna delle priorità dell'Unione, costituirebbe un segnale positivo di una volontà condivisa di dotare l'Unione dei mezzi necessari per far fronte ai suoi nuovi compiti.