

## *ARTICOLI E SAGGI*

### SITUAZIONE E PROSPETTIVE DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA DI FRONTE ALLE SFIDE DELLA GLOBALIZZAZIONE

FABIO FABBRI

1. È un momento certamente non facile per l'Unione Europea. Mai come ora vi sarebbe bisogno di una sua presenza forte: la crisi economica mondiale e la complessità della situazione internazionale richiederebbero da parte europea un ruolo più attivo per far fronte alle incombenti sfide. L'Unione Europea, purtroppo, si trova ormai da troppo tempo in una situazione di forte incertezza istituzionale, con effetti assai negativi sulle sue possibilità d'azione.

La bocciatura del progetto di costituzione europea, prima, ed il no irlandese al Trattato di Lisbona, poi, hanno rappresentato una grave battuta d'arresto nel processo d'adeguamento delle istituzioni, reso necessario non solo dall'ampliamento già realizzato a 27 membri ma anche da quello che si prospetta nei confronti dei vari Paesi che stanno bussando alle porte dell'Europa. L'Europa è sospesa fra un Trattato di Nizza, tuttora in vigore ma ormai sostanzialmente sfiduciato, ed un Trattato di Lisbona, le cui regole fanno ormai parte del comune sentire ma di cui si attende ancora, sia pure con crescente ottimismo, l'entrata in vigore.

2. Al Consiglio Europeo di dicembre si sono gettate le basi per la soluzione del problema irlandese. In quella sede il Consiglio ha, infatti, deciso di venire incontro alle preoccupazioni irlandesi in materia di politica fiscale, famiglia, questioni sociali ed etiche e politica europea di sicurezza e di difesa con riguardo alla posizione tradizionale di neutralità dell'Irlanda, impegnandosi a fornire le necessarie garanzie giuridiche, in cambio dell'impegno irlandese a "perseguire la ratifica del Trattato di Lisbona entro la scadenza del mandato della Commissio-

ne". Allo scopo sempre di aiutare il governo irlandese nell'azione di convincimento della propria opinione pubblica si è altresì convenuto che "purché il Trattato di Lisbona entri in vigore, sarà adottata una decisione secondo le necessarie procedure giuridiche, affinché la Commissione continui a comprendere un cittadino di ciascuno Stato membro". Il primo appuntamento è per il prossimo Consiglio Europeo di giugno: in quell'occasione dovrà essere data veste giuridica alle garanzie richieste dall'Irlanda, con una decisione del Consiglio. Sarà poi compito del Governo irlandese indire un nuovo *referendum* a fine settembre, inizio d'ottobre. Le previsioni sono abbastanza ottimistiche: a giudicare dai sondaggi, la crisi economica ha se non altro avuto l'effetto di valorizzare l'appartenenza dell'Irlanda all'Europa agli occhi della sua opinione pubblica. Un eventuale esito positivo del nuovo *referendum* irlandese avrebbe l'effetto di spianare la strada al perfezionamento del processo di ratifica in Polonia e nella Repubblica ceca, i cui Presidenti si sono riservati di firmare l'atto di ratifica solo dopo l'ottenimento del sì irlandese.

Indipendentemente dall'ottimismo che si può più o meno nutrire circa l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si protrae comunque una situazione d'incertezza per di più aggravata dal suo coincidere con inderogabili scadenze istituzionali: le elezioni per un nuovo Parlamento Europeo e la nomina di una nuova Commissione. Se si considera che il Trattato di Lisbona introduce le nuove figure di un Presidente stabile del Consiglio Europeo assieme a quella di un Alto rappresentante dalle competenze allargate, che sarebbe contemporaneamente vice Presidente della Commissione e capo di un servizio diplomatico europeo di nuova istituzione, sarebbe stato certamente preferibile che la definizione del futuro assetto istituzionale dell'Unione potesse avvenire sulla base di un'unica ben definita normativa giuridica. Purtroppo non sarà così: occorrerà, infatti, applicare le regole di Nizza, ma al tempo stesso avere in mente fin d'ora la possibile applicazione (anche sottoforma d'anticipazione informale) del Trattato di Lisbona, il cui destino però non potrà definitivamente essere chiarito fino all'esito del nuovo *referendum* irlandese. In pratica si tratterà di lavorare su una doppia agenda di scadenze, procedure ed anche figure istituzionali, una sicura e l'altra ancora ipotetica.

Le elezioni del Parlamento si sono svolte sulla base del Trattato di Nizza e secondo la composizione fissata dal Trattato d'adesione di Bulgaria e Romania. Da notare però l'impegno preso dal Consiglio Europeo di dicembre di integrare tale composizione in modo da tenere

conto di quella applicabile ai sensi del Trattato di Lisbona. Più complicata si presenta la procedura di nomina della Commissione il cui termine è fissato al 31 ottobre. Al Consiglio Europeo è stato convenuto che “il processo di nomina della futura Commissione, in particolare la designazione del presidente, sia avviato senza indugio dopo l’elezione del Parlamento Europeo del giugno 2009”. Su tale base vi è ormai un generale consenso perché al Consiglio Europeo di giugno si arrivi ad un “accordo politico” sul nome del Presidente, da perfezionare, successivamente, con l’approvazione del Parlamento: salvo sorprese si dovrebbe assistere in tal modo alla riconferma di Barroso. Per i restanti membri della Commissione sarà invece necessario attendere per lo meno i risultati del nuovo *referendum* irlandese se non addirittura l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per le incertezze sul loro numero complessivo (inferiore a 27, secondo Nizza, ovvero uguale a 27, secondo Lisbona) e sulla distribuzione degli incarichi (in particolare per quanto riguarda l’Alto rappresentante previsto da Lisbona, che assorbirà la competenza per le relazioni esterne e sarà anche vice presidente della Commissione. Appare inevitabile in tal caso, considerato anche il ruolo che dovrà essere svolto nella loro nomina dal Parlamento, che il mandato attuale della Commissione venga prorogato di uno o due mesi. Entrato in vigore il Trattato di Lisbona sarà anche necessario procedere alle nomine per le nuove figure istituzionali: il Presidente del Consiglio Europeo e l’Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nonché vice Presidente della Commissione.

È inevitabile che in tali condizioni si presenti particolarmente delicato, con il rischio di uno spezzettamento delle decisioni, l’esercizio sulle nomine, esercizio che per sua natura dovrebbe avere natura complessiva e per quanto possibile contestuale, in quanto oltre ai profili dei singoli candidati si dovrebbero considerare criteri quali il bilanciamento fra i vari Paesi, la posizione di questi ultimi all’interno dell’Unione e l’appartenenza politica delle personalità in questione. Altra conseguenza negativa dell’attuale situazione di incertezza è il fatto che si siano fermati, a seguito dell’esito negativo del primo *referendum* irlandese, i lavori preparatori per assicurare la piena applicazione del nuovo Trattato, particolarmente necessari al fine di definire le esatte competenze delle nuove figure istituzionali e delle strutture che da esse dipenderanno (fra queste in particolare il Servizio Europeo per l’Azione Esterna). La preoccupazione forse eccessiva, nutrita da diversi Stati membri, di non interferire con lo svolgimento del nuovo *referendum* irlandese fa sì che tali lavori non potranno essere proba-

bilmente ripresi se non negli ultimi mesi dell'anno: si tratterebbe di un lasso di tempo assai breve, con il rischio anche di una sovrapposizione di lavori preparatori e negoziati per le nuove nomine, che potrebbe avere effetti negativi sull'efficacia e sulla coerenza dei nuovi assetti istituzionali.

3. Non vi sono dubbi che il Trattato di Lisbona, se e quando entrerà in vigore, rappresenterà un miglioramento rispetto alla situazione attuale. Se ne è certamente sentito la mancanza in quest'anno trascorso dopo il no al *referendum* irlandese. Le iniziative del Presidente Sarkozy durante il semestre di presidenza francese hanno avuto il merito di supplire alle carenze istituzionali dell'Unione; allo stesso tempo hanno posto in evidenza la necessità di una guida politica non solo forte ma anche stabile dell'Unione per fare fronte a crisi intense e strutturali, quali sono quelle apparse in questo periodo. Non è certo con l'attuale sistema delle presidenze a rotazione che si possono affrontare le sfide del momento.

In assenza del Trattato, di fronte alla crisi finanziaria ed economica o altre crisi internazionali come il conflitto in Georgia, l'Europa che abbiamo visto in azione in quest'ultimo anno ha avuto, più di quanto avvenisse in passato, un carattere fortemente intergovernativo. Benché ci si preoccupasse di associare formalmente la Commissione e le altre istituzioni comunitarie in ogni passaggio, l'impulso politico decisivo, quando vi è stato, si è formato attorno all'iniziativa della Presidenza.

Decisivo è stato il coordinamento fra le capitali, in particolare fra alcune di loro. Non sempre si è visto in azione il vecchio asse franco-tedesco, ma è stata, in ogni caso, necessaria una forte convergenza di posizioni fra un certo numero di Stati membri, non solo grandi.

Soprattutto durante il semestre di Presidenza francese si è visto anche, come in una situazione di sostanziale emergenza, si sia fatto ricorso a formule abbastanza nuove, il cui significato non è certamente secondario dal punto di vista dell'equilibrio e del funzionamento futuro delle istituzioni. Di fronte all'incalzare della crisi finanziaria, abbiamo visto ad esempio i Capi di Stato e di Governo riunirsi in formato Eurogruppo o Eurogruppo *plus* (con l'aggiunta del Regno Unito). Da parte francese è stata pure evocata l'ipotesi di una Presidenza stabile dell'Eurogruppo a livello di capi di governo.

Poiché in base ai Trattati attuali l'Eurogruppo, che finora ha funzionato a livello di Ministri del tesoro, ha un ruolo solo informale (do-

vrebbe però essere formalizzato con il Trattato di Lisbona), non vi sarebbero ostacoli in via di principio ad un'evoluzione del suo formato, il che non significa che una tale innovazione possa andare *de plano*. Al di là degli aspetti meramente istituzionali (relativi anche al raccordo tra l'azione dei Paesi Euro e quella dei restanti Paesi dell'UE), essa tocca infatti delicate questioni di merito connesse alla definizione – ancora embrionale – di contenuti di una *governance* economica europea (e di eventuale interfaccia politica della BCE).

4. Di fronte all'accentuarsi del carattere intergovernativo dell'azione europea, relativamente minore, almeno in termini propositivi, è apparso per contro il ruolo svolto dalla Commissione Europea. Si è confermata in parte una tendenza in atto già da tempo, rafforzata negli ultimi anni da uno stile di conduzione improntato ad un ruolo meno invasivo della produzione comunitaria, in un'ottica liberale e di sussidiarietà ("legiferare meno, legiferare meglio"). Non bisogna certo dimenticare l'evoluzione che a partire da Maastricht hanno avuto le istituzioni europee, con la consacrazione, da un lato, del ruolo propulsivo del Consiglio Europeo, espressione diretta dei governi, e la crescita, dall'altro, del ruolo di co-legislatore del Parlamento Europeo dall'altro, tutti fenomeni che hanno sensibilmente eroso gli spazi d'iniziativa dell'esecutivo comunitario. Questa riduzione dei suoi margini di manovra ha avuto peraltro come conseguenza una minore leggibilità politica dell'azione della Commissione da parte dei cittadini, che non l'associano più ad alcun gran progetto – come fu il lancio del mercato unico – ma sempre più ad un ruolo burocratico, di severo censore dei Governi nazionali, sia rispetto ai vincoli finanziari fissati da Maastricht che rispetto alle violazioni del diritto comunitario. Significativo è anche quanto sta avvenendo con riferimento alla riduzione del numero dei Commissari, fino a poco tempo fa sostenuta come strumento per rendere più efficace l'esecutivo comunitario. La decisione del Consiglio Europeo di dicembre di mantenere il principio di un commissario per Stato membro è stata presa come si è detto per venire incontro alle esigenze dell'opinione pubblica irlandese. Ma, se questo è avvenuto, è anche perché già da tempo ci si interrogava sull'opportunità di un ripensamento, per preservare il ruolo di raccordo tra Bruxelles ed il Paese di origine che hanno i singoli commissari nazionali.

Sia chiaro, la Commissione conserva un potere notevole e centrale, sia in termini di iniziativa politica, sia in termini di traduzione ge-

zionale degli *input* provenienti dal Consiglio Europeo. Allo stesso tempo non si può non vedere attraverso le vicende degli ultimi anni un cambio di impostazione rispetto a quella tradizionalmente predicata dall'approccio funzionalista, in cui centrale è il ruolo della Commissione.

Da qui, ancora un volta, l'importanza del Trattato di Lisbona, in quanto punto di equilibrio tra le varie esigenze. Introduce nuove figure come il Presidente stabile del Consiglio europeo e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che rappresentano un rafforzamento sotto molti punti di vista della componente intergovernativa. Ma preserva anche il ruolo della Commissione quale detentrica esclusiva del potere di iniziativa – che viene esteso allo spazio di libertà, sicurezza e di giustizia – e ne rafforza il ruolo di “guardiana dei Trattati”.

5. Naturalmente questo ruolo va difeso, tanto più che all'interno dell'assetto istituzionale di Lisbona, nulla esclude che esso possa essere rafforzato od evolversi comunque in un processo complessivo di rafforzamento delle istituzioni. Importante è a questo riguardo il ruolo del Parlamento. Senza toccare per il momento i delicati equilibri istituzionali del nuovo Trattato, si può pensare ad esempio ad una maggiore politicizzazione della Commissione, attraverso una tendenziale elezione del suo Presidente. Basterebbe che prima delle elezioni europee i principali partiti politici europei indicassero qual è il loro candidato. Sebbene il complesso meccanismo di nomina del Presidente (e dei commissari) riservi un ruolo ancora preminente ai Governi è evidente che una forte legittimazione popolare di un candidato gli conferirebbe una forza politica maggiore, sia nella scelta dei commissari sia nella conduzione delle politiche e nell'esercizio del potere d'iniziativa. Senza per questo esagerarne il significato, può essere sintomatico il fatto che già in queste elezioni il Partito popolare europeo si sia preliminarmente pronunciato in favore di una conferma di Barroso.

Con conseguenze sul piano istituzionale ancor più rilevanti, ma certamente in una prospettiva ancor più a lungo termine (sarebbe necessaria una volontà dei Governi che per il momento non sussiste) vi è anche la possibilità di far coincidere la figura del Presidente della Commissione con quella del nuovo Presidente del Consiglio Europeo. Si tratta di un'unione personale che – seppur non prevista – non è nemmeno vietata dal Trattato di Lisbona. La titolarità di una delle due cariche non costituisce infatti titolo di incompatibilità per l'altra, gra-

zie all'apposito compromesso che venne elaborato in Convenzione. È evidente il forte significato politico che avrebbe un approccio simile. Il doppio Presidente avrebbe infatti potere di impulso sui lavori del Consiglio e al contempo la disponibilità della forte "macchina" della Commissione. Si tratterebbe anche di un enorme passo in avanti in termini di chiarezza ed efficacia delle istituzioni europee, con quella che si configurerebbe in pratica come l'unificazione dell'esecutivo. In funzione del ruolo di scelta e controllo che potrà avere su di esso il Parlamento Europeo (oltre ad un Consiglio, che assumerebbe soprattutto il ruolo di camera alta), è *in nuce* ad un governo europeo che si potrebbe in tal modo arrivare.

6. Intendiamoci: tutto questo non è per oggi. Il Trattato di Lisbona rappresenta per ora quanto di meglio possiamo avere a disposizione, date le circostanze, per permettere all'Europa di svolgere il ruolo che le compete di fronte alle sfide della globalizzazione, in un mondo di diffusione della potenza a diversi livelli non necessariamente statali, in cui gli stessi concetti di mondo unipolare o multipolare stanno perdendo o comunque mutando significato<sup>1</sup>. Questo però non significa che su di esso non si possa o non si debba costruire. Paradossalmente potrebbero essere le stesse lezioni dell'ampliamento a spingerci sulla strada di una maggiore integrazione. Quando assistiamo alle difficoltà di funzionamento dell'Europa a 27, con la prospettiva di altri Stati che potrebbero entrare, non possiamo non chiederci fino a quando potremo continuare ad assistere allo spettacolo di riunioni del Consiglio dove i Ministri non riescono neppure a vedersi in faccia o di una Commissione, il cui spezzettamento di competenze per far posto ai commissari di ogni Paese non può certo continuare all'infinito. I meccanismi introdotti dal Trattato di Lisbona potranno senz'altro migliorare la situazione, ma non potranno certo risolvere i problemi di fondo. Un giorno forse, se non vogliamo rinunciare a quanto abbiamo finora costruito, potremmo essere costretti ad accettare come unica via di uscita di affidarci al Parlamento ed alla possibilità che sia questo a nominare, sulla base dei rapporti di forza delle componenti politiche al proprio interno, un governo, dove non tutti gli Stati membri debbano necessariamente essere rappresentati.

---

<sup>1</sup> Vedi, a questo riguardo, HAAS, *The Age of Nonpolarity*, in *For. Aff.*, May/June 2008, 44-56.

Naturalmente si tratta di una prospettiva ancora lontana, forse anche irrealistica, soprattutto se si tiene conto degli attuali orientamenti dei Governi europei e delle loro opinioni pubbliche. Essa sarebbe tuttavia del tutto in linea con un processo che ha visto negli anni crescere il ruolo del Parlamento, con un rafforzamento progressivo dei suoi poteri sia nei confronti dell'esecutivo comunitario sia nell'esercizio della sua attività legislativa. Basti pensare, per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, alla legislazione approvata, nel quinquennio 2004-2009, dal Parlamento in co-decisione con il Consiglio, in materie importanti come il cambiamento climatico, l'energia, le telecomunicazioni, i servizi transfrontalieri o la regolamentazione delle sostanze chimiche. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona i poteri di codecisione del Parlamento aumenterebbero ulteriormente, coprendo in pratica l'intera legislazione comunitaria. Particolarmente significativo sarebbe l'allargamento di competenze in materia di giustizia ed affari interni. Anche per quanto riguarda la nomina del Presidente della Commissione il Trattato di Lisbona rende ancor più esplicita l'esigenza di tenere conto dei risultati delle elezioni.

Di questa crescente importanza del Parlamento non vi è purtroppo adeguata consapevolezza a livello di opinione pubblica. Se è vero che in generale i cittadini europei hanno una conoscenza a dir poco imperfetta delle realtà di Bruxelles, ancor più carente sembrerebbe essere la conoscenza di ciò che il Parlamento Europeo rappresenta e dell'importante ruolo che esso ricopre in tante decisioni che influiscono sulla vita dei cittadini. Non si spiegherebbe altrimenti il basso livello di partecipazione al voto nella maggior parte dei Paesi membri, nel contesto di campagne elettorali in cui purtroppo i temi locali hanno il sopravvento su quelli europei.

7. Naturalmente il problema non è solo di istituzioni. Se guardiamo ad esempio al modo come l'Unione ha affrontato la crisi economica, con un'azione incentrata soprattutto sul coordinamento degli interventi da parte dei diversi Governi, indipendentemente dalla fase di transizione che le istituzioni stanno attraversando, determinanti sono anche i limiti di intervento dell'Unione, che non le consentono di attuare politiche economiche anticicliche. Il bilancio comunitario ha dimensioni assai ridotte, con funzioni che sono di natura distributiva ed allocativa, ma non di stabilizzazione macroeconomica. Esiste un'Unione monetaria, peraltro limitata a non tutti i Paesi membri; ad essa non corrisponde, però, una politica economica unitaria. In un'Europa

che nella costruzione dell'Unione monetaria si è preoccupata, attraverso il Patto di stabilità, soprattutto dei rischi di inflazione e degli equilibri di bilancio è stato lasciato in pratica ai soli Stati il compito di attuare le politiche anticicliche dirette a contrastare i fenomeni di recessione. Poiché vi è il rischio che le iniziative prese a livello nazionale vadano a detrimento di quelle regole del mercato unico e della concorrenza che sono state finora alla base del successo europeo (tanto più nel contesto di una crisi con effetti asimmetrici nei vari Paesi), nelle decisioni che vengono prese a livello europeo è fondamentale al coordinamento fra gli Stati ed al rispetto delle regole che ci si richiama. Il ruolo dell'Unione viene in tal modo ad essere non di contrasto alla sfida prioritaria di superamento della recessione in corso, quanto invece di contenimento degli effetti negativi, rispetto alla situazione attuale, che potrebbero derivare dalle politiche nazionali di intervento. È un ruolo assai riduttivo, per di più interpretato in modo ancor più riduttivo, come si è visto in alcuni casi di salvataggio degli istituti finanziari o di interventi a favore dell'industria automobilistica in qualche Paese europeo.

Con l'attuale crisi si pone in effetti un problema di "governance" economica che va forse affrontato in modo più coraggioso di quanto si sia fatto finora. È positivo che si ricominci ora almeno a parlare di "eurobonds", a distanza di così tanto tempo da quando l'idea venne lanciata da Jacques Delors. Ma forse bisognerebbe andare al di là. Il prossimo riesame delle prospettive finanziarie, che deciderà il bilancio dell'Unione negli anni a venire (un bilancio che, vale la pena sottolinearlo, rappresenta l'1% del PIL europeo), dovrebbe rappresentare un'occasione da non perdere per affrontare con maggiore coraggio, di fronte alla crisi che ci sovrasta e che potrebbe anche peggiorare, il problema della "governance" economica in Europa.

8. Naturalmente è alla volontà dei Governi che bisogna guardare. Lo spettacolo che ci viene spesso offerto, in questo momento, di un'opinione pubblica disorientata, facile preda dell'euroscetticismo, può apparire non particolarmente incoraggiante. Ma le sfide della globalizzazione sono troppo grandi, perché ad esse non si possa e non si debba reagire. E non è certo a livello nazionale e regredendo nel processo di costruzione dell'Europa che si possono trovare risposte adeguate. Bisogna anche reagire all'immagine di un'Europa tecnocratica e lontana dai cittadini, comprendere che dipende da noi renderla più trasparente e democratica, fare in modo che essa diventi parte essen-

ziale del nostro sentire e del nostro dibattito quotidiano. Nel giudicare quanto l'Europa fa e potrà fare, bisognerebbe anche guardare alla sua storia. Troppo spesso tendiamo a dare per scontati i risultati raggiunti nel processo d'integrazione europeo, dimenticando da dove siamo partiti e quanto è lungo il cammino che abbiamo percorso. Dobbiamo in fondo recuperare il sogno delle origini: le sfide sono cambiate, ma la direzione può e deve rimanere la stessa, verso una sempre maggiore integrazione.

Naturalmente non si potrà non tenere conto delle divergenze che esistono al nostro interno, fra europeisti ed euroscettici o anche fra la vecchia e la nuova Europa. Ma in fondo queste divergenze vi sono sempre state e non hanno mai impedito che la costruzione europea progredisse. Lo si vide alle origini, quando si dovette scegliere fra un mercato comune o una zona di libero scambio, lo si vide poi con la costituzione dell'Unione monetaria e con l'accordo di Schengen. Si parla ormai da tempo, soprattutto con riferimento alle sfide dell'ampliamento, di Europa a geometrie variabili o a cerchi concentrici, un approccio che potremmo definire di rafforzamento dell'Europa dentro l'Europa. È uno schema questo che forse si renderà necessario in futuro e che a maggior ragione diverrebbe indispensabile nella malaugurata ipotesi che il Trattato di Lisbona non entrasse in vigore e si dovesse continuare con Nizza. L'idea è che all'interno dell'assetto istituzionale esistente vi possano essere delle avanguardie in grado di avanzare su singoli temi. Si tratta di architetture certo non facili da realizzare, soprattutto se si vuole preservare nell'insieme un unico quadro istituzionale. Potrebbero rappresentare in futuro scelte non più eludibili.

Di fronte alle sfide della globalizzazione appare sempre più evidente che i progressi concreti, i progetti di cui tanto si parla per rivitalizzare l'immagine dell'Europa di fronte ai nostri cittadini, possono essere realizzati solo attraverso una forte volontà politica, e non necessariamente da parte di tutti. Sarà probabilmente inevitabile che in futuro si formino coalizioni di volenterosi disposti ad andare avanti su questo o su quell'argomento. Non si tratterebbe di escludere nessuno. La porta non sarà mai chiusa per coloro che potranno e vorranno partecipare. E ciò, pur essendo consapevoli delle difficoltà obiettive che potrebbero discendere da architetture differenziate, e dovendoci preoccupare di mantenere una coerenza essenziale e funzionale dello spazio economico e giuridico unico.