

Enzo Moavero
Milanesi



photo © Frederic Koberl_Unsplash

Un vero consenso

Un'architettura definitiva per l'Unione Europea: da dove ripartire

Si sente parlare di riforma e rilancio dell'UE praticamente da quando esistono le comunità europee. E questo dice quanto la materia sia sempre più complicata da affrontare seriamente, con spirito di realismo e senza cedere alla tentazione delle contrapposizioni ideologiche. Aumentarne il ruolo, rendendo il soggetto sovranazionale per davvero protagonista, è oggi la strada da perseguire. Non certo trascurando il fatto che ci si trova a ragionare su un'entità composita e oggettivamente unica. Finora l'Unione Europea ha prodotto buoni risultati, tuttavia le criticità sono evidenti. Ecco allora che si tratta di ragionare e avviare così un percorso di riforma che tenga conto dello stato dell'arte coinvolgendo il variegato e prezioso mondo dei corpi intermedi. Gli obiettivi da raggiungere non possono che essere ambiziosi. E qualsiasi strada si decida di imboccare per raggiungerli non potrà che passare dal giudizio finale dei cittadini.

Parlare di Europa e quindi dell'Unione Europea, delle sue prospettive di rilancio e riforma, sta diventando difficile. Da un lato, ne discettano in tanti: di solito alla luce delle rispettive posizioni precostituite o di stereotipi e perfino di impressioni estemporanee, superficiali. Dall'altro, pochi ne comprendono l'intrico delle dinamiche politiche, economiche, giuridiche ed emotive o ne conoscono davvero i meccanismi istituzionali. Inoltre, le discussioni rischiano di apparire stucchevoli, perché non si sono mai fermate da quando esistono le Comunità europee.

Nei tempi recenti, si sono alternati annunci politici a effetto, qualche realizzazione certamente utile, varie affermazioni generiche e un profluvio di suggerimenti. Sarebbe bene uscire dalla cacofonia e anche evitare di guardare troppo ai temi di stretta attualità, agli interventi focalizzati, perdendo di vista la coerenza del quadro d'insieme e un ordine di priorità valido nel lungo periodo.

È poi indispensabile non restare prigionieri di contrapposizioni quasi ideologiche. Ad esempio, aumentare il ruolo UE, incide su quello statale e sembra implicare una scelta netta fra le concezioni dette sovraniste e quelle di stampo europeista, ma non è acquisito che la dicotomia sia radicale: ambedue le visioni potrebbero convergere sull'utilità di un'Unione più efficace, salvo dibattere sulle sue competenze.

La qualità della proposta Schuman

L'Unione Europea è una entità composita, oggettivamente unica. Alla sua genesi, ci sono l'ardimento e il pragmatismo di Robert Schuman che, da ministro degli Esteri francese, compie un atto politico concreto. Il 9 maggio 1950, proprio nel giorno del quinto anniversario della vittoria sulla Germania nazista, anziché limitarsi a celebrarla, propone formalmente al nemico di ieri e

alle altre nazioni europee di “[...] mettere l’insieme della produzione [...] di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un’organizzazione [...]” che, meno di dodici mesi dopo, diverrà la CECA. Le sue parole chiave erano: pace, solidarietà, sviluppo economico e fusione dei mercati, nella prospettiva di una “Federazione europea” (con la maiuscola, nel testo scritto, a enfatizzare la solennità della meta). Segue, nel 1957, il Trattato di Roma che crea la CEE e sarà varie volte modificato, per scandire l’intensificarsi di una collaborazione proseguita fino all’odierna UE, ampliando sia le competenze, sia il numero dei membri, dai sei iniziali a ventisette.

Non penso ci possano essere dubbi sulla bontà del punto di partenza: le idee erano realiste, organizzate e lungimiranti; i valori fondanti sono tuttora validissimi. La proposta Schuman è germogliata e ha fruttificato perché offriva risposte alle esigenze del momento e a quelle future. Ha ottenuto riscontri positivi immediati e durevoli perché viene capita dai governi e dalle persone.

Da allora sono trascorsi oltre settant’anni, c’è stato un processo d’integrazione effettivo e strutturato fra gli Stati europei e credo che un bilancio di estrema sintesi possa riassumersi in tre punti. Primo: fra i Paesi aderenti non si sono più avute guerre, eppure ve ne furono sempre di sanguinose nei secoli precedenti e, come vediamo nella triste attualità, persistono nel flagellare il nostro continente. Secondo: per chi si trova nel territorio UE, la complessiva qualità della vita è diventata via via migliore – ovviamente, in media – che in moltissime altre parti del mondo. Terzo: il traguardo della “Federazione”, esplicitamente evocata da Schuman, non è stato raggiunto, né si sono mai visti passi risolutivi in tale direzione.

Unione ibrida

Questa lampante asimmetria di risultati, che si rivela più frastagliata entrando nei dettagli, può aiutare a spiegare perché ci si interroghi di frequente su come ridare uno slancio pienamente coinvolgente all’Europa. In sostanza, si è portata avanti un’opera – si badi, per niente semplice, né garantita a priori – di cruciale pacificazione nelle relazioni interstatali, di incisiva cooperazione economica, di armonizzazione giuridica e legislativa, di capacità di prendere decisioni insieme. Ma non si è imboccata con esplicita, inequivocabile, trasparenza la strada di una vera e propria unione politica.

Così, a oggi, ne esce sconfessato un forte auspicio delle origini, rimasto inerzialmente nella teoria sovente citata quale filo conduttore della costruzione europea. Vale a dire che, consolidando la pace e amalgamando le economie fra i vari Paesi aderenti, pressoché automaticamente, si sarebbe arrivati alla loro unificazione anche politica. Nella realtà storica, invece, i motivi del mancato raggiungimento dell’ambizioso obiettivo sono riconducibili, in ultima analisi, alla latitanza di volontà unanime dei diversi governi succedutisi negli Stati membri dell’Unione Europea.

L’UE ha un rilievo eminente, ma non ha un assetto costituzionale conforme ai canoni classici. Non è una federazione e neppure una confederazione: è una sorta di ibrido, difficile da definire e complicato da illustrare. Negli anni si è realizzata una singolare forma di collaborazione articolata e poliedrica, ma delimitata. Gli Stati membri cogestiscono, attraverso istituzioni comuni, alcune porzioni della loro originaria sovranità che hanno rinunciato a esercitare a titolo individuale ed esclusivo. Porzioni che, per quanto consistenti, restano in un perimetro rigorosamente circoscritto dagli Stati stessi, attraverso i successivi trattati.

L’Europa è molto presente nel nostro quotidiano: lo vediamo di continuo, ma di rado capiamo bene i suoi provvedimenti o le procedure deliberative. L’UE ci sembra a volte pervasiva, in altre assente e raramente sappiamo perché. Un gran numero di cittadini non ne capisce i connotati base, anzi può trovarsi confuso. Ne discendono reazioni discordanti e altalenanti: insomma, c’è diffidenza e scarsa identificazione, c’è uno spontaneo entusiasmo per azioni o eventi percepiti

come positivi e un brusco rifiuto per quelli negativi. Un contesto nient'affatto corretto per la democrazia che, viceversa, alla radice, richiede consapevolezza informata e trasparenza.

Non aiuta il linguaggio di chi ha responsabilità politiche, rappresentative o di governo e di tanti commentatori che, spesso, si riferiscono all'Unione Europea in terza persona. La convinta adesione a un progetto – a maggior ragione poiché tuttora in fieri – richiede una miscela di razionalità ed emozione. Per suscitare entrambe, l'esperienza insegna che occorrono credibili guide (o leader, nel termine inglese usato correntemente). Inoltre, bisogna essere capaci di sensibilizzare, di allestire dibattiti e scambi di valutazioni che attirino l'attenzione, spieghino e se serve, provochino. Ci si deve rivolgere a grandi numeri di persone e non è affatto facile. Basti pensare che la pur pubblicizzata iniziativa UE della Conferenza sul futuro dell'Europa, conclusa nel maggio 2022, ha complessivamente coinvolto circa lo 0,1 % degli europei: una partecipazione scarsa che colpisce.

Dunque, va superata un'apparente, radicata indifferenza. È un lavoro corale che chiama in causa i corpi intermedi della nostra società, quali fucine di idee e fori di dialogo. L'attività UE li riguarda da vicino e il suo divenire ancora di più: dai partiti ai movimenti di opinione; dalle associazioni imprenditoriali, alle aziende e ai sindacati dei lavoratori; dai sodalizi ambientalisti a quelli a tutela dei consumatori; dalla multiforme galassia dei circoli di riflessione ai gruppi del volontariato e dell'impegno ecclesiale. L'arena è potenzialmente di scala europea e di per sé transnazionale, quindi, piuttosto nuova e stimolante. Ma i corpi intermedi vorranno e sapranno mobilitarsi e investirsi? E qui si ritorna alla questione delle rispettive leadership e della loro capacità di visione ad ampio raggio.

Come trattare i trattati

Volendo innescare un circuito virtuoso, sarebbe opportuno porci le domande giuste, sia individualmente, sia confrontandoci con altri. La dimensione, il peso politico, la forza competitiva ed economica, in senso lato, dei singoli Stati europei è sufficiente a salvaguardare alle generazioni presenti e future un'aspettativa di benessere in crescita, almeno analoga a quella goduta dalle precedenti, dal secondo dopo guerra? Una rete di collaborazioni, seppure intense e/o di alleanze di tipo tradizionale basterebbe a corroborarla? Se volessimo contare appieno sull'Unione Europea, come andrebbe riorganizzata per far sì che funzioni al meglio e sia in grado di interloquire alla pari con i grandi Stati che, nel mondo, giocano da protagonisti nelle relazioni internazionali?

Come vanno ricalibrate le regole decisionali e la ripartizione delle competenze in seno all'UE, per acquisire il vero consenso cosciente dei cittadini e rendere la sua azione equa ed efficiente, eliminando le invasività superflue in ossequio ai suoi precetti cardine di sussidiarietà, proporzionalità e lealtà reciproca fra gli Stati membri?

Se la risposta alle due prime domande è negativa, allora per dare un senso alle altre due dobbiamo affrontare il tema delle riforme necessarie all'UE. A tale proposito, direi, che gli interrogativi prioritari sono due e fra loro intrecciati: quali sono le riforme da varare nel sistema UE e se per farlo si possa operare nell'ambito dei trattati in vigore ovvero se sia preferibile o imperativo, modificarli attraverso uno degli appositi procedimenti previsti. Entrambe le vie richiedono negoziati, mai facili, fra gli Stati membri, ma la conclusione è più aleatoria nella seconda, dato che include un ineludibile iter di ratifica in ciascuno Stato, talvolta con un voto dei cittadini in un referendum.

La mia opinione è che parecchio possa essere fatto senza emendare trattati in vigore, ma non considero logico o saggio evitare la loro revisione che è la via maestra per le novità sostanziali. Lo penso, soprattutto, perché, se si vogliono fare dei passi decisivi nell'evoluzione dell'Unione Europea, non si dovrebbe omettere di abordare il fulcro centrale e – finalmente – individuarne la configurazione costituzionale.

Vorrei evitare malintesi. So che le posizioni degli Stati (e all'interno di essi) divergono in materia e che un'intesa sembra impervia, ma le difficoltà sarebbero identiche per altri cambiamenti, davvero innovativi, dell'odierno sistema UE. Un nuovo trattato, esplicito sul tema costituzionale, può risultare divisivo e alcuni Stati potrebbero rifiutarlo. Se accade, mancherebbe la prescritta unanimità e il dilemma sarebbe tra fermarsi o andare avanti con chi ci sta. Dunque, una frattura è possibile e occorrerà prepararsi, dimostrando la capacità politica per fronteggiarla.

Lo spirito da ritrovare è proprio quello dell'inizio degli anni Cinquanta del Novecento. Nei circuiti politici e di governo dell'epoca ci furono acute divergenze, ma i sei fondatori non tentennarono e vararono il primo esperimento, rivoluzionario per quei tempi. Era inevitabile che lasciassero aperta la scelta della struttura stabile finale, collocandola in una prospettiva futura indefinita, con l'alternativa fra federale o confederale. Adesso va intrapreso un percorso che porti chiarezza sul punto. I modelli a cui ispirarsi sono noti e la letteratura è copiosa. Vanno bandite le diatribe fuorvianti e le formule ingannevoli. Non basta nemmeno intervenire su aspetti specifici, quantunque rilevanti: forse aiuta, ma non risolve. C'è da ragionare su un'architettura definitiva per l'Europa che vogliamo e che sia riconoscibile da tutti.

Credo che, per indirizzarsi, bisognerebbe tenere la bussola orientata sull'interesse generale alla maggior efficacia, versatilità e intelligibilità del sistema da preferire per l'Unione Europea, proiettandolo nel lungo periodo. La questione va tolta da un ingiustificato torpore e dall'alveo delle discettazioni astratte e idealistiche. Con coraggio, va riportata nell'agone politico, come fece Robert Schuman.

A valle, ci vorrà un nuovo trattato che integri o sostituisca quelli vigenti e sia univoco nell'opzione per una nitida forma costituzionale. Infine, reputo importantissimo che i cittadini, ogni singola persona, abbiano l'ultima parola: quale che sia l'opzione deliberata, va poi sottoposta a un referendum a suffragio universale fra gli europei, preceduto da una circostanziata campagna di informazione e discussione critica.

Enzo Moavero Milanese è professore di Diritto dell'Unione Europea al College of Europe di Bruges e all'Università Luiss-Guido Carli di Roma; è stato ministro degli Affari esteri e degli Affari europei.

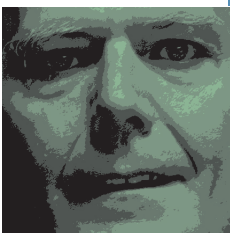


photo © Frederic Korbel_Unsplash