



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

L'UE verso la Conferenza di riforma: tra funzionalismo e federalismo

Ivan Ingravallo

Professore associato di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Il susseguirsi di eventi di tensione nelle relazioni internazionali in aree vicine all'Europa occorso tra il dicembre 2019 e l'inizio del 2020 – su tutti, l'inasprirsi della guerra civile in Libia e il contrasto tra USA e Iran – hanno fatto emergere ancora una volta l'incapacità dell'Unione europea di parlare con una sola voce in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), cui consegue l'assenza di un suo ruolo significativo in questi ambiti, neppure quando, come nelle vicende appena segnalate, esse hanno luogo in aree territoriali contigue al territorio dei suoi Stati membri o comunque rilevanti nella sua proiezione esterna.

L'Unione appare come un soggetto inadeguato a svolgere efficacemente la propria azione sulla scena internazionale. La c.d. PESC funziona in base alle ben note «norme e procedure specifiche» cui si riferisce l'art. 24, co. 2, TUE: deliberazione di regola all'unanimità da parte delle istituzioni composte dai governi degli Stati membri (Consiglio europeo e Consiglio); ruolo marginale delle istituzioni sovranazionali (Commissione, Parlamento europeo e Corte di giustizia); assenza di atti legislativi, ecc. Nell'ambito specifico della c.d. PESD (politica di sicurezza e di difesa comune), che include lo svolgimento di «missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale», l'art. 42 TUE presenta un carattere intergovernativo ancora più marcato.

Con particolare riferimento all'adozione delle decisioni, la regola dell'unanimità comporta un appesantimento del processo decisionale, specie nell'Unione a 27 Stati membri. In ragione di ciò, quando (si pensi allo scenario libico) si confronta l'azione esterna dell'UE non solo con quella di super-potenze mondiali, come Cina, Russia e USA, ma con quella di medie potenze regionali, come l'attivissima Turchia, il concreto funzionamento delle regole in materia di PESC-PESD crea un effetto che, se è consentito il parallelo, ricorda quello di alcuni film, in cui nella medesima scena un soggetto si muove a velocità normale, mentre accanto a lui un altro soggetto procede in modo rallentato, mostrando così la sua goffaggine e, in ultima analisi, rendendosi ridicolo.

La responsabilità di questa situazione, come è evidente, non è dell'Unione europea in quanto tale, ma dei governi dei suoi Stati membri. Sono loro che, nel negoziare e concludere i Trattati europei (che, come sappiamo, richiedono l'unanimità per essere approvati e modificati), hanno definito le regole di funzionamento della PESC-PESD in modo da tenerla saldamente sotto controllo e sono loro che, nel concreto operare di queste regole, poco o nulla fanno per rendere maggiormente efficace l'azione dell'Unione. È qui, come ampiamente noto, che emergono con evidenza la forza e il limite del metodo intergovernativo, che caratterizza la PESC (e ancor più la PESD) e che consente agli Stati membri di perseguire i rispettivi interessi

nazionali, a discapito di quello complessivo dell'Unione. Nulla di drammatico, verrebbe da dire, se non fosse per chi ancora si sorprende di questa situazione, lamentandosi per l'efficace definizione dell'Europa come «gigante economico, nano politico, verme militare». Essa è il portato delle scelte degli Stati membri, più volte confermate, salvo talune lievi modifiche, nel corso dei decenni. Per tentare di superarla, ammesso che vi sia l'interesse a farlo, occorre necessariamente passare da una modifica incisiva dei Trattati europei, il che richiede una netta discontinuità rispetto al passato, recente e meno recente, e, quindi, governi (e governanti) capaci di operare scelte coraggiose nel medio-lungo periodo, spiegandole e facendole condividere alla loro opinione pubblica.

Nella situazione appena delineata si inserisce l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Unione, che sta procedendo tra alti e bassi, messa un po' in ombra dalle menzionate emergenze che caratterizzano le relazioni internazionali contemporanee. Questa idea è stata avanzata dal Presidente francese Macron in una [lettera aperta del 4 marzo 2019](#), indirizzata ai cittadini europei e intitolata «Per un Rinascimento europeo», in cui tra l'altro egli ha affermato «instauriamo una Conferenza per l'Europa al fine di proporre tutti i cambiamenti necessari al nostro progetto politico, senza tabù, neanche quello della revisione dei trattati». L'idea di Macron è stata ripresa dalla Presidente designata della Commissione Ursula von der Leyen, nelle [linee programmatiche](#) presentate dinanzi al Parlamento europeo il 16 luglio 2019, ove ha affermato, tra l'altro: «I want citizens to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years. The Conference should bring together citizens [...], civil society and European institutions as equal partners. The Conference should be well prepared with a clear scope and clear objectives, agreed between the Parliament, the Council and the Commission. I am ready to follow up on what is agreed, including by legislative action if appropriate. I am also open to Treaty change»; nelle [dichiarazioni](#) effettuate dinanzi allo stesso Parlamento il 27 novembre 2019, in seguito al voto di approvazione dell'intera nuova Commissione, la neo-Presidente ha dichiarato: «We will mobilise Europe's best energies from all parts of our Union, from all institutions, from all walks of life, to engage in the Conference on the Future of Europe. It should be inclusive for all institutions and citizens and the European Parliament should have a leading role». La von der Leyen ha affidato alla vice-presidente della Commissione Dubravka Šuica l'[incarico](#) di occuparsi della Conferenza sul futuro dell'Europa, al fine di renderla «a tangible success», affiancata da altri due vice-presidenti competenti *ratione materiae*, Maroš Šefčovič e Věra Jourová.

La prospettiva di una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata accolta in un [documento franco-tedesco](#) reso noto a fine novembre 2019, denominato «Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines». La circostanza che siano stati i Governi di questi due Stati a prendere l'iniziativa la rende particolarmente rilevante, considerato che sin dall'origine il processo di integrazione europea poggia sulla loro intesa, in quanto Stati che nel continente europeo sono centrali, non solo geograficamente. Ciò non deve sorprendere, né far dispiacere gli altri grandi Paesi dell'Unione, come l'Italia e la Spagna, tanto più che il documento arriva dopo che (finalmente) si è avviata a una positiva conclusione la tormentata vicenda del

recesso del Regno Unito e mostra, anche, una intenzione di rilanciare quel processo a seguito di tale evento, nuovo e per certi aspetti traumatico.

Il non-paper franco-tedesco ha un contenuto alquanto sintetico; dopo una premessa sulla necessità della Conferenza e sul coinvolgimento in essa delle istituzioni UE, degli Stati membri e della società civile, il documento indica cinque principi-guida per la Conferenza e la scadenze per il suo svolgimento, tra il 2020 e il 2022 (e segnala come nel periodo appena indicato la Presidenza di turno dell'UE toccherà sia alla Germania, nel secondo semestre del 2020, sia alla Francia, nel primo semestre del 2022). I principi-guida riguardano chi coordinerà i lavori della Conferenza e i temi di cui questa si occuperà, indicando, tra le altre cose, l'esigenza di realizzare una UE «more united and sovereign», la necessità di individuare i settori di intervento principali, segnalando come prioritario quello del funzionamento democratico dell'Unione. Altri principi-guida contenuti nel documento mettono altresì in luce l'esigenza di un forte coinvolgimento dei cittadini, attraverso un processo c.d. *bottom-up*, e chiariscono che il documento finale della Conferenza dovrà contenere delle raccomandazioni indirizzate al Consiglio europeo, affinché ne discuta e ne valuti il seguito.

La proposta di una Conferenza sul futuro dell'Europa è stata valutata in maniera interlocutoria dal Consiglio europeo del 12 dicembre 2019, che ha chiesto alla «alla presidenza croata del Consiglio [primo semestre 2020] di adoperarsi per definire una posizione del Consiglio sui contenuti, la portata, la composizione e il funzionamento di tale conferenza e di avviare il dialogo con il Parlamento europeo e la Commissione su tale base» (punti 14-16 delle [conclusioni](#)). Il 15 gennaio 2020 anche il Parlamento europeo ha preso posizione sulla Conferenza, approvando a larga maggioranza un'apposita [risoluzione](#) (P9_TA-PROV(2020)0010, predisposta da un apposito gruppo di lavoro comprendente rappresentanti di tutti i gruppi politici), nella quale ha, tra l'altro, insistito sul coinvolgimento dei cittadini e dell'opinione pubblica (nella risoluzione si parla di “agorà” dei cittadini) e indicato alcuni temi-chiave per il futuro dell'Unione, come i suoi valori, la democrazia dell'UE, le sfide ambientali, la giustizia sociale, la sicurezza e il ruolo dell'UE sulla scena mondiale. Lo stesso approccio e la medesima enfasi sulla partecipazione dei cittadini alle scelte dell'UE e al suo funzionamento democratico anche fuori dal periodo delle elezioni per il Parlamento europeo caratterizzano la [comunicazione](#) della Commissione del 22 gennaio 2020, intitolata “Dare forma alla Conferenza sul futuro dell'Europa”, COM(2020) 27 final, che propone, tra l'altro, di inaugurare la Conferenza il 9 maggio 2020, nel 70° anniversario della Dichiarazione di Robert Schuman e nel 75° anniversario dalla fine della II Guerra mondiale.

Si segnala come i documenti richiamati – la lettera di Macron, le proposte della von der Leyen, il non-paper franco-tedesco e la risoluzione del Parlamento europeo – parlino di riformare i Trattati come una mera eventualità, mentre sul punto le conclusioni del Consiglio europeo del 12 dicembre sono invece del tutto silenti e la comunicazione della Commissione è alquanto vaga (almeno nella versione finale che è stata [resa nota](#)). Il percorso che si sta avviando, quindi, non sembra – almeno in questa fase – riconducibile alla modifica dei Trattati secondo la procedura di revisione

ordinaria formalizzata nell'art. 48, paragrafi 2-5, TUE, che richiede di regola l'istituzione di un organo *ad hoc* chiamato Convenzione – composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione – e, al termine dei suoi lavori, l'indizione di una Conferenza intergovernativa incaricata di discutere e approvare le modifiche ai Trattati europei. La Conferenza sul futuro dell'Europa pare, invece, collocarsi in una prospettiva diversa, secondo la quale, a Trattati europei invariati, le istituzioni UE, gli Stati membri e la società civile sono chiamati a un confronto di durata biennale in merito a come rilanciare il processo di integrazione. Una mega-consultazione (o una mega-seduta di autocoscienza), insomma, piuttosto che un'occasione di profondo cambiamento rispetto all'attuale situazione di stallo, in cui, come è stato [efficacemente descritto](#), «[d]a troppi anni l'Ue è ferma, paralizzata da un sistema di “governance” vecchio e inefficace».

È questo sufficiente? È possibile rilanciare il processo di integrazione europea senza modificare i Trattati? A me non sembra e credo che la Conferenza sul futuro dell'Europa non potrà eludere tali questioni. Da tempo è stato messo in luce come, nell'Unione allargata, occorra superare definitivamente la regola dell'unanimità tra gli Stati membri, anche riguardo alla modifica dei Trattati UE. La Conferenza dovrebbe essere l'occasione per discutere anche di questo e per individuare soluzioni di discontinuità rispetto ai precedenti Trattati di riforma, affrontando il rischio di “perdere dei pezzi” lungo il percorso. Al riguardo, una opzione interessante, indicata [in dottrina](#), è quella che suggerisce alla Conferenza di seguire l'esempio degli accordi conclusi tra numerosi Stati UE al di fuori del contesto istituzionale e delle procedure UE in risposta alla crisi finanziaria del 2008 (Fiscal compact, MES, SRF), svincolando quindi i Trattati di riforma dalla regola dell'unanimità.

La strada da intraprendere, a mio parere, potrebbe essere ancora più ambiziosa. La Conferenza sul futuro dell'Europa, infatti, potrebbe promuovere la conclusione di un Trattato di riforma che superi il modello di organizzazione sovranazionale di Stati e accolga quello di Stato unico a struttura federale. Nello spirito di partecipazione popolare che ispira la stessa Conferenza, questo Trattato di riforma andrebbe sottoposto al voto popolare in ognuno dei 27 Stati membri dell'UE, facendo esprimere i cittadini su un'alternativa chiara e netta: proseguire con l'approccio funzionalista, che tanti buoni risultati ha prodotto in molti decenni di integrazione europea, ma che attualmente sperimenta delle difficoltà, specie in una Unione dalla *membership* così ampia, oppure optare per l'approccio federalista, raggiungendo l'ultima tappa di quella «unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» di cui parla l'art. 1, co. 2, TUE?

Ammesso, e non concesso, che gli Stati membri siano disposti a valutare un'opzione di questo tipo e a sottoporla al voto popolare, una soluzione come quella proposta, magari articolata in modo da risultare valida solo qualora i voti favorevoli al passaggio allo Stato federale provenissero da un numero consistente di Stati, anche sotto il profilo della loro popolazione, avrebbe il merito – comunque vada a finire – di fare chiarezza. E quindi, tornando al tema da cui sono partito per queste brevi riflessioni: se i cittadini europei si pronunciassero a favore dello *status quo*, ossia proseguire con una unione di Stati, seppur altamente integrata, ma caratterizzata dall'unanimità degli Stati

membri per le decisioni più significative, non ci sarebbe più da sorprendersi per la sua inefficacia in ambito PESC-PESD e ognuno degli Stati UE potrebbe serenamente (continuare a) perseguire il suo legittimo interesse a tale riguardo; se, invece, una solida maggioranza di Stati (e di cittadini) si pronunciasse a favore della realizzazione di uno Stato europeo unificato a carattere federale, questo potrebbe porre fine anche alla goffaggine e al ridicolo cui, come accennato in precedenza, la politica estera dell'Unione ci ha abituati.