Il prossimo allargamento o la rivoluzione europea in preparazione



AUTORE	Laurence Boone
COVER	Anna-Eva Bergman © Adagp, Paris, 2023
DATA	28 Novembre 2023

Non si tratta più di sapere se l'Unione si allargherà, o quando si allargherà, ma come possiamo farlo rafforzando la nostra Europa.

Uno spunto di dottrina firmato Laurence Boone.

Tra cinque, dieci o quindici anni, la natura dell'Unione europea sarà cambiata: geograficamente e politicamente. Il percorso è ancora incerto, così come la destinazione, ma quella che sta prendendo forma è la prossima trasformazione esistenziale del nostro continente. Nel giugno 2022, gli Stati membri hanno fatto una scelta politica chiara: riconoscere all'Ucraina e alla Moldavia lo status di Paesi candidati all'adesione all'Unione europea. I 27 hanno affermato all'unanimità che questi due Paesi, come i Paesi candidati dei Balcani occidentali, erano destinati ad aderire al progetto europeo. Quindi, la domanda oggi non consiste più nel chiederci se dobbiamo allargare l'Unione europea, e nemmeno quando dobbiamo farlo – vogliamo farlo il prima possibile – ma come dobbiamo farlo [1].

Questa domanda sul «come» si pone sotto diverse ottiche: un'ottica storica, un'ottica geopolitica e, più fondamentalmente, un'ottica politica.

In primo luogo, il contesto storico in cui si inserirà questo nuovo allargamento è totalmente diverso dall'ultima grande ondata di allargamento del 2004, quando dieci Paesi entrarono nell'Unione europea. Vent'anni fa, eravamo all'indomani della caduta del comunismo, quando si pensava che la democrazia avesse prevalso definitivamente e che la guerra fosse diventata impossibile nel nostro continente. E, più in generale, che con lo sviluppo economico, un'ondata di luce, di democrazia illuminata, avrebbe prevalso su un certo oscurantismo che andava di pari passo con i regimi autocratici. Stavamo vivendo quella che è stata definita l'illusione della fine della Storia.

La domanda oggi non consiste più nel chiederci se dobbiamo allargare l'Unione europea, e nemmeno quando dobbiamo farlo – vogliamo farlo il prima possibile – ma come dobbiamo farlo

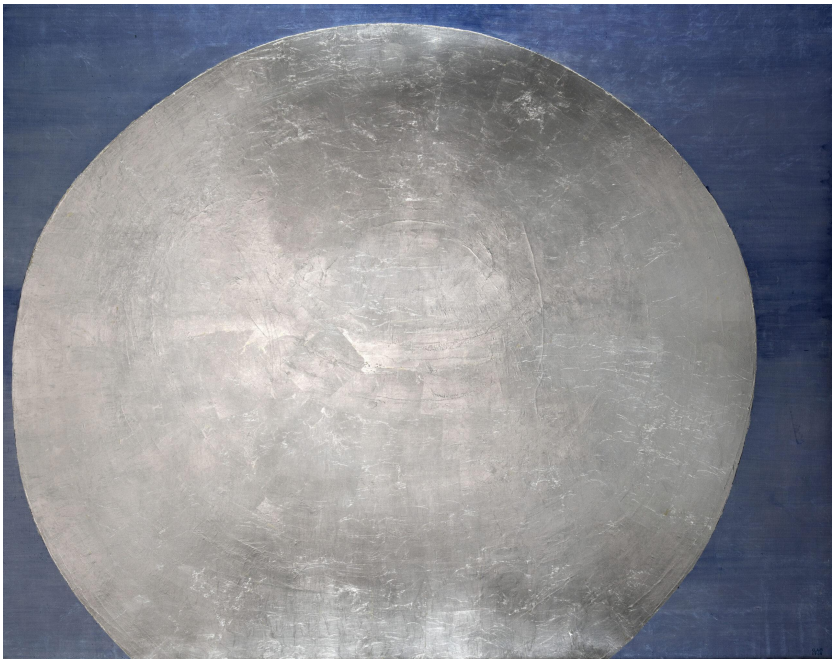
LAURENCE BOONE

Oggi, ci troviamo in una configurazione geopolitica completamente diversa: siamo nel mondo della policrisi [2] e dell' *interregno*, per usare un'espressione coniata dal *Grand Continent*. Le tensioni mondiali e le aggressioni sono in continuo aumento e i bilanci militari in rapida espansione. Israele, il Sahel, l'Artico, la Siria, la Libia, l'Armenia, naturalmente l'Ucraina: le zone di conflitto si moltiplicano. Il prossimo allargamento avverrà quindi in un contesto geopolitico molto lontano dalla fine della storia, vicino all'angoscia di una moltiplicazione dei conflitti, al

ritorno dell'odio religioso e antisemita, all'intolleranza e all'ascesa delle autocrazie. Anche il fatto che potrebbe coinvolgere Paesi con dispute territoriali irrisolte, come il Kosovo e la Serbia, pone degli interrogativi.

Soprattutto, l'allargamento ci invita a mettere in discussione la natura stessa dell'Unione europea e a definire il suo obiettivo politico. Storicamente, il progetto comunitario è stato costruito attorno al principio di «unione sempre più stretta» *(ever closer Union)*, che ora è sancito dall'Articolo 1 del Trattato sull'Unione europea. Nel discorso dei primi attori della costruzione europea, il futuro è sempre concepito come una fonte di integrazione più profonda. La costruzione dell'Europa si è quindi sviluppata secondo un processo di approfondimento dei nostri legami con un obiettivo federale a lungo termine. Ma i tempi sono cambiati: quanti dei 27 fanno ancora di questo principio la loro bussola? Già si levano delle voci sulla portata dei poteri trasferiti all'Unione europea. E ciò che era concepibile con 6, 12 o 15 Stati membri, lo è sempre meno ad ogni successivo allargamento. Ecco perché dobbiamo pensare alla natura dell'Unione che verrà. Alexandre Adam lo ha sottolineato in un recente articolo: l'allargamento è un momento di 'chiarimento' che dovrebbe incoraggiarci a mettere in discussione lo scopo stesso del progetto europeo [3].

Con l'allargamento, l'Unione europea è destinata a cambiare di natura. Non si tratta più semplicemente, come nel 2004, di aderire a un mercato interno, cioè a un'unione economica che sarebbe il primo passo verso il federalismo classico. Questo nuovo allargamento costruirà un'unione con una maggiore diversità di Paesi, culture, standard di vita e ambizioni geopolitiche, e quindi diversa dal federalismo. Un'unione unica nel suo scopo e nella sua organizzazione. Per realizzare questa trasformazione, dobbiamo innanzitutto chiarire cosa ci aspettiamo dall'allargamento, determinando i nostri obiettivi. Ciò significa porsi tre tipi di domande: obiettivi politici, governance e bilancio.



Anna-Eva Bergman, «La grande montagne», 1957. © Adagp, Paris, 2023

Come l'allargamento deve aiutarci a concettualizzare la natura della futura Unione europea

Il compito che ci attende è quello di costruire i contenuti di questa Unione europea trasformata. Non si può fare a meno di chiedersi come l'allargamento contribuisca a tutto questo. A tal fine, identificherò tre contributi principali: la sicurezza, la forza economica e digitale e la convergenza economica e sociale.

Contribuire a garantire la sicurezza del continente europeo

Uno degli obiettivi principali dell'allargamento è garantire la sicurezza del continente europeo. Il panorama internazionale continuerà ad essere segnato, con ogni probabilità, dall'ascesa degli autoritarismi e del nazionalismo, mentre il paesaggio europeo è segnato dalla guerra, mentre persistono anche dispute territoriali a bassa intensità. Per evitare che le interferenze straniere alimentino queste dispute e tentino di destabilizzare i nostri confini, dobbiamo offrire a questi Paesi migliori prospettive economiche e di sicurezza.

Ma questo non basterà, e l'Europa deve sviluppare le sue capacità di difesa. L'aggressione russa ci invita a rafforzare la nostra deterrenza collettiva per proteggere le frontiere della nostra area e affermare una diplomazia forte in grado di influenzare gli affari mondiali.

In quest'ottica, gli europei devono contribuire maggiormente alla loro difesa collettiva. Per riuscirci, gli Stati membri devono investire maggiormente nelle loro capacità di difesa e nelle loro attrezzature operative. Sono stati compiuti autentici progressi in questo settore e l'UE si è dotata di una bussola strategica. Tutti gli Stati membri stanno reinvestendo nella loro difesa e sono consapevoli della loro vulnerabilità davanti al rischio di un ritiro americano. Dobbiamo andare oltre, in particolare consolidando la nostra cooperazione in materia di industria della difesa, di questioni cibernetiche, digitali e spaziali, ma anche di strategia e interoperabilità.

> L'aggressione russa ci invita a rafforzare la nostra deterrenza collettiva per proteggere le frontiere della nostra area e affermare una diplomazia forte in grado di influenzare gli affari mondiali
>
> LAURENCE BOONE

In queste aree, il riflesso europeo è troppo spesso carente. Per questo motivo, dobbiamo lavorare in modo più specifico su un pacchetto di obiettivi per l'Europa allargata: garanzie di sicurezza per l'Ucraina e altri Paesi candidati non appartenenti alla NATO, obiettivi che riservano il supporto europeo alle attrezzature europee, obiettivi di interoperabilità e cultura strategica, e un dialogo rafforzato sulle questioni di difesa missilistica e aerea. Per raggiungere questo obiettivo, dovremo rivedere il mandato e le funzioni dell'Agenzia europea per la difesa.

Sviluppare la potenza economica e digitale

Non ci può essere potere geopolitico o capacità di influenza senza potere economico e digitale. Siamo chiari: avremo domani la diplomazia dei nostri mezzi. Ecco perché l'allargamento deve contribuire a consolidare il potere economico e digitale dell'Unione europea.

Di recente sono stati fatti grandi progressi su questo fronte e lo slancio europeo è forte, guidato da un senso di urgenza causato dalla crescente rivalità sino-americana, dalla guerra in Ucraina e, recentemente, dall'accelerazione nello sviluppo dell'IA. Non mi addentrerò nell'elenco delle misure, sono troppe, ma credo che possiamo riconoscere importanti cambiamenti nella dottrina sulla politica industriale, sulla nozione di sicurezza economica e sull'accelerazione della transizione energetica in

un'ottica di transizione, certamente, ma anche di sicurezza. Detto questo, dovremo completare il mercato unico dell'energia e raddoppiare i nostri sforzi nel settore digitale, dove non siamo abbastanza forti. Questo potrebbe essere oggetto di un secondo Atto Unico. Le relazioni di Enrico Letta e Mario Draghi sul mercato unico e la competitività europea ci permetteranno di fare progressi in questo senso. Il nostro obiettivo fondamentale deve essere quello di diventare più competitivi nei confronti degli Stati Uniti e della Cina. Dobbiamo anche essere più strategici quando si tratta di accordi commerciali e di investimento con l'Africa, l'America latina e meridionale e l'Indo-Pacifico. Il Global Gateway è stata una prima leva d'azione, ma non è sufficiente.

Rafforzare la convergenza economica e sociale

Infine, se vogliamo che tutti si sentano pienamente cittadini europei, dobbiamo lavorare per la convergenza economica e sociale. Perché la sicurezza a lungo termine di questa nuova Unione dipenderà dal sostegno dei suoi cittadini. In questo ambito, va detto che l'allargamento potrebbe minare la coesione dell'Unione europea se gli europei non riuscissero a mettere in atto politiche che consentano ai nuovi membri di recuperare il ritardo rispetto ai vecchi, o se queste politiche venissero attuate a costi troppo elevati per questi ultimi. Infatti, al di fuori dei periodi di grande crisi, lo slancio di solidarietà tra gli Stati membri si blocca rapidamente.

La convergenza è anche essenziale per evitare movimenti di popolazione a scapito dei Paesi che si preparano ad entrare nell'Unione europea. L'esempio dell'Albania è impressionante: in pochi decenni, un terzo della popolazione ha lasciato il Paese; in Moldavia, la metà.

La sicurezza a lungo termine di questa nuova Unione dipenderà dal sostegno dei suoi cittadini

LAURENCE BOONE

Inoltre, le nostre culture sociali sono molto diverse da un Paese all'altro. Dovremo sollevare chiaramente la questione della convergenza sociale e di alcuni elementi della politica fiscale, in un contesto di libera circolazione di persone e capitali. Le differenze tra i Paesi sono troppo grandi per evitare questa riflessione che, non nascondiamolo, è complicata.



Una prossima rivoluzione delle politiche europee, di bilancio e – in fine – della governance dell'UE

In realtà, quella che stiamo preparando è una rivoluzione europea. Quando iniziamo questa panoramica, diventa chiaro che sono la portata e la profondità delle politiche esistenti che devono essere al centro della riflessione sulla riforma dell'Unione europea. Le riflessioni del gruppo di lavoro franco-tedesco hanno permesso hanno permesso di iniziare una discussione al livello dei ministri degli Affari europei sottolineando il costo di un'assenza di riforma e proponendo un ventaglio di opzioni che mirano a rafforzare la capacità d'azione di un'Unione allargata [4]. Questi lavori sono di grande ispirazione. Abbiamo bisogno di un dibattito sul contenuto e sulla portata delle politiche europee. Si tratta di rivedere queste politiche alla luce delle tensioni geopolitiche e degli obiettivi di trasformazione dell'UE.

La revisione delle politiche previste dalla Commissione per marzo potrebbe fornire alcune risposte iniziali. L'euro, come Schengen, ci dimostra che è possibile avanzare a velocità diverse, senza ostacoli, a seconda della volontà e delle capacità di ciascuno.

Una simile rivoluzione sconvolgerà la politica di bilancio dell'Unione europea. Dobbiamo abbandonare l'attuale tendenza a esprimere le scelte politiche a livello dell'UE principalmente attraverso le spese e le sovvenzioni, senza prestare seria attenzione a come vengono finanziate. Dobbiamo costruire una vera politica di bilancio dell'UE, il che significa sollevare la questione delle risorse durature, che non sono prelievi sulle entrate, ma risorse autonome. L'Unione non ha lavorato abbastanza su questo aspetto e non potrà più fare a meno di questa riflessione.

Per tutte queste politiche, oltre che per tenere conto della grande esigenza di partecipazione democratica dei cittadini europei, è necessario che riflettiamo sulle possibili riforme della governance dell'UE. Per quali

politiche vogliamo un maggiore coinvolgimento della Comunità? Dove è giustificata una maggiore azione intergovernativa? E, a proposito di democrazia, come possiamo coinvolgere l'opinione pubblica nel dibattito sull'allargamento, o meglio nella progettazione dell'Unione di domani? Non possiamo portare il peso della Convenzione 'fallita' del 2005: dobbiamo lavorare con i parlamenti, con la società civile e inventare il procedimento che ci permetterà di andare avanti.

L'Europa non può essere costruita negli stanzini: è coinvolgendo i cittadini e i parlamenti che riusciremo, insieme, a costruire la nuova UE. L'adesione dell'Ucraina è attualmente sostenuta da una solida maggioranza di francesi. Ma questa percentuale sta diminuendo. Secondo l'IFOP, l'adesione era sostenuta dal 58% dei francesi a giugno 2023, rispetto al 63% di marzo 2022. Gran parte di questo è dovuto a timori che spesso sono infondati o risalgono al precedente allargamento. Resta comunque il fatto che dovremo rispondere a queste paure.

Adottare il giusto metodo perché i Paesi candidati rendano il loro percorso verso l'adesione all'Unione europea un successo.

Infine, perché l'allargamento sia un successo, si pone la questione del metodo. Nel breve termine, dobbiamo fornire una risposta coerente, equilibrata e credibile alle aspirazioni dei Paesi candidati. Per tutti loro, dobbiamo incoraggiare ulteriori riforme e contenere la stanchezza dell'allargamento, in particolare nei Balcani occidentali, dando concretezza al nuovo metodo di adesione. Le proposte della Commissione, illustrate nel Pacchetto di allargamento dell'8 novembre, sono un passo nella giusta direzione. A dicembre, si tratterà di dare un impulso al processo, che incoraggi i Paesi verso i negoziati e verso i cambiamenti politici necessari.

Nel breve termine, dobbiamo fornire una risposta coerente, equilibrata e credibile alle aspirazioni dei Paesi candidati

LAURENCE BOONE

Sono convinto che l'«integrazione graduale» sia il modo giusto per premiare i progressi compiuti e incoraggiare i Paesi candidati ad accelerare il ritmo

delle riforme. Si tratta di una strada promettente che deve essere resa operativa, garantendo una chiara condizionalità con i Paesi candidati il prima possibile.

Ecco i principali assi di lavoro che vorrei mettere in evidenza nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione europea. Politica, governance, bilancio e metodi di lavoro, tutti questi aspetti costituiscono chiaramente un'ambizione senza precedenti per la nostra Europa. Si tratta anche di un'opportunità unica per costruire un'Unione europea all'altezza delle sue ambizioni geopolitiche.

Per il successo di questo nuovo progetto, avremo bisogno dell'impegno degli esperti e della mobilitazione della società civile. Le elezioni europee di giugno sono un'occasione da non perdere per sensibilizzare l'opinione pubblica su questo tema essenziale.

NOTE

1. Discorso del Presidente della Repubblica Emmanuel Macron al Forum Globsec, 31 maggio 2023.↥
2. Espressione ideata da Edgar Morin, Terre-patrie, 1993.↥
3. Alexandre Adam, «A clarifying moment», Internationale Politik Quarterly, 28 settembre 2023.↥
4. Il rapporto del «Gruppo dei Dodici» è disponibile integralmente in francese e inglese.↥