IL SOLE 24 ORE – 13 DICEMBRE 2023

Tre principi per allargare la Ue senza farla implodere

di Marco Buti e Marcello Messori

Nell'imminente riunione del 14 e 15 dicembre, il Consiglio europeo discuterà la politica di allargamento e, in particolare, i progressi nella stabilizzazione e associazione dei paesi dei Balcani occidentali, dell'Ucraina e della Moldova. Si tratta di una discussione fondamentale per il futuro dell'Unione europea (Ue) che, alla fine, ne porterà i membri dagli attuali 27 a più di 35. Al riguardo, è utile ricordare l'esperienza dei precedenti allargamenti. Nel 1986, ossia nel periodo dell'euforia europea per il cosiddetto "progetto 1992" sul completamento del Mercato unico, la Ue decise l'ingresso di Spagna e Portogallo in parallelo con il rilancio della politica di coesione. Nel 1995, sono diventati membri Austria, Finlandia e Svezia, ossia paesi con un reddito pro-capite più elevato della media comunitaria. L'attuale Ue a 27 è però il risultato, oltre che dell'uscita del Regno Unito, dell'integrazione di dieci paesi dell'"Europa dell'est" intorno alla metà degli anni 2000 (fra il 2004 e il 2007) e della Croazia (nel 2013).

Gli allargamenti del nuovo Millennio sono avvenuti senza che la Ue abbia mutato le proprie regole del gioco, ossia mantenendo sostanzialmente invariate la struttura del proprio bilancio, le priorità e i relativi processi decisionali. Tale scelta è imputabile al fatto che, dopo la caduta del muro di Berlino, la riunificazione dell'Europa divenne un obiettivo storico in grado di superare ogni vincolo economico-istituzionale. L'ambizione era, inoltre, giustificata da due previsioni.

La prima previsione era che l'integrazione sarebbe stata compatibile con la convergenza sia economica che valoriale all'interno dell'area. Grazie alla rapida crescita dei nuovi entranti, vi è stata una forte convergenza economica. Nel 2022, il Pil pro-capite dei paesi dell'ex Europa dell'est è aumentato – in media – di oltre 20 punti in 18 anni, raggiungendo l'80% di quello della Ue (si ricordi

che il Pil pro-capite dell'Italia è pari al 96% della media dell'area); successi spettacolari si sono registrati in Polonia e nei paesi baltici, dove il Pil pro-capite è aumentato – rispettivamente – di quasi 30 punti e di circa un terzo. Al contrario, non vi è stata un'adeguata convergenza dei valori. Come ha scritto anche Sergio Fabbrini su questo giornale, è diventato sempre più evidente che la maggioranza degli ultimi entrati ha concepito l'integrazione nella Ue come un modo per preservare la propria sovranità nazionale piuttosto che come un passo verso forme di sovranità condivisa. Il conflitto con le istituzioni europee, innescato dall'applicazione dell'articolo 7 sul rispetto dello stato di diritto, ha ribadito un punto fondamentale: gli incentivi alle riforme sono efficaci prima, e non dopo, l'ingresso di nuovi membri nella Ue. Per altri versi, ciò vale anche per l'ingresso nell'area euro.

La seconda previsione era che il costo politico dell'allargamento, in termini di popolarità domestica, sarebbe stato più che compensato dal beneficio strategico della riunificazione del continente. Era nota la riluttanza dell'opinione pubblica dei vecchi stati membri rispetto agli ingressi dei paesi dell'ex-Europa dell'est per il timore di un abbassamento degli standard sociali da imputarsi a forme di concorrenza "sleale" (il famoso "idraulico polacco" o i lavoratori distaccati - *posted workers*). I governi nazionali erano, però, disposti ad affrontare un temporaneo malcontento. L'esperienza, consumata dal 2004 a oggi, e l'attuale assetto politico di molti paesi della Ue mostrano che tale disponibilità è venuta meno.

Le precedenti considerazioni indicano che l'allargamento a 35 o più membri della Ue deve fondarsi su un approccio diverso. Se non vi fosse un preventivo mutamento delle regole del gioco, si rischierebbe la paralisi. Senza una modifica dei processi decisionali, sarebbe infatti sistematicamente violato quello che abbiamo definito il «test di coerenza (economica, istituzionale e politica) di Jean Monnet». La Ue sarebbe "bloccata" salvo nei casi di crisi acuta. Si rischierebbe così di istituzionalizzare il ricorso all'articolo 122 del Trattato, che autorizza decisioni sulla base dell'urgenza, con l'alta probabilità di effettuare scelte miopi ossia incompatibili con un disegno

strategico. Del resto, se non riformato, il bilancio della Ue non potrebbe assorbire l'onere della ricostruzione dell'Ucraina e dei trasferimenti ai nuovi membri.

Ne deriva che, in linea con le raccomandazioni del Manifesto per l'Europa pubblicato su queste pagine il 5 ottobre scorso, tre principi si impongono:

a) La riforma dei processi decisionali deve avvenire prima dell'allargamento. È necessario istituzionalizzare il voto a maggioranza qualificata così da impedire che veti isolati blocchino ogni decisione. Si tratta di un punto dirimente che le istituzioni comunitarie non possono trascurare.

b) L'allargamento deve andare di pari passo con l'approfondimento. Istituzionalizzare cerchi concentrici, come proposto in un recente documento di esperti dei governi francese e tedesco, pone l'insolubile problema di accordarsi sui criteri di ammissione a ciascun cerchio. È tuttavia essenziale ripensare i livelli di integrazione, facilitando la costruzione di "nuclei duri" di paesi con geometrie variabili (club) così da progredire sia nel campo economico che in quello della difesa e della sicurezza.

c) Anche un profondo ridisegno del bilancio Ue è ineludibile. In un articolo pubblicato da Bruegel, uno di noi (Buti) ha proposto di riorganizzare la spesa comunitaria secondo due grandi capitoli: l'offerta di beni pubblici europei, finanziati e prodotti a livello centrale, e i trasferimenti agli stati membri basati sulla loro performance secondo l'approccio dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

Alzando la soglia dell'ambizione politica europea, i punti (a)-(c) possono apparire incongrui rispetto agli ultimi e deludenti esiti comunitari (dal negoziato sulle nuove regole fiscali alla revisione di metà percorso del bilancio comunitario). Eppure, senza preventivi cambiamenti strategici, l'inevitabile allargamento della Ue rischia di portare l'area all'implosione interna e, di conseguenza, all'irrilevanza internazionale. Tali cambiamenti non possono, però, essere il frutto di decisioni tecnocratiche ("funzionaliste", nel linguaggio della scienza politica); essi devono coinvolgere l'opinione pubblica, chiarendo che l'allargamento è un nuovo e ineludibile appuntamento con la storia ma ha implicazioni

sistemiche. Il Consiglio europeo di questa settimana dovrebbe battere un colpo, mostrando coraggio e lungimiranza politica.